

Staten, kommunerna och servicen

*Tiden kring kommunreformen i ett
ekonomiskt - geografiskt perspektiv*

Lars-Olof Olander

Meddelanden
från Lunds Universitet
Geografiska institution
Avhandlingar XCII

1984



STATEN, KOMMUNERNA OCH SERVICEN

Tiden kring kommunreformen i ett
ekonomiskt-geografiskt perspektiv

Lars-Olof Olander

FÖRORD

För ett par år sedan avslutade den s k kommunaldemokratiska forskningsgruppen sina undersökningar om de nya kommuner som vuxit fram efter kommunreformen. En rad rapporter publicerades i tidigare kommundepartementets Ds-serie. De har nyligen sammanfattats i en volym kallad: De nya kommunerna (Publica 1983).

Rapporten, Staten, Kommunerna och Servicen - tiden kring kommunreformen i ett ekonomiskt-geografiskt perspektiv är en fristående fortsättning på de av forskningsgruppens undersökningar som behandlade den primärkommunala serviceproduktionens utveckling.

Statens stimulans- och utjämningspolitik kopplas samman i rapporten med kommunernas politiska, förvaltningsmässiga och ekonomiska utveckling i ett försök att på ett övergripande sätt belysa samspelet mellan de förhållanden som orsakat såväl servicens tillväxt som minskade mellankommunala och i viss mån även inomkommunala skillnader. Rapporten avslutas med några reflexioner kring den del av stat-kommunfrågan som berör de speciella bidragens fortsatta existens. Mot denna bakgrund har Stat-kommunberedningen medverkat till publiceringen.

Arbetet har bedrivits som ett fristående forskningsarbete inom forskargruppen i ekonomisk geografi, Lunds universitet, där professor Gunnar Törnqvist och andra medlemmar av gruppen bidragit med värdefull hjälp. Expertgruppen för forskning om regional utveckling, Industridepartementet, har ställt arbetstid till förfogande för sådana delar som ansetts vara av särskilt regionalt intresse.

Lund, mars 1984



Lars-Olof Olander



Digitized by the Internet Archive
in 2026

o INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING

INLEDNING	1
Välfärdsstatens framväxt och kommunernas roll	1
Välfärdsteoretiskt synsätt - fanns det?	4
Syfte	6
Arbetets formella bakgrund	7
Perspektiv, ansatser och näraliggande undersökningar	8
Operationella ansatser	9
Näraliggande undersökningar	11
Disposition och läsvägledning	13

HISTORISK TILLBAKABLICK

NÅGRA DRAG I DEN HISTORISKA UTVECKLINGEN	15
Före 1862	16
Indelningsreformen och 1862 års kommunallagar	18
1862-1900	19
1900-1920	21
1920-1945	24
Indelningsreformen 1946/52	27
1945-1965	28

DEBATTEN UNDER 1960-TALET

FÖRVÄNTNINGAR OCH FARHÅGOR UNDER 1960-TALET	31
Förväntningarna	31
Nödvändigheten	33
Farhågorna	34
Beslutet	35
Indelningsreformen 1962/74	36
Fördelningsproblemet inom kommunerna	39

EN A PRIORISKISS

SERVICESTANDARDENS BESTÄMNINGSFAKTORER	43
Välfärd, behov och servicestandard	43
En a prioriskiss	44
Statliga initiativ och reformer	47
Specialdestinerade bidrag och statliga myndigheter	47
Kommunförbundets verksamhet	48
Politiker, tjänstemän och medborgare	48
Social, ekonomisk och fysisk struktur	49
Ekonomisk handlingsram	50
Kommunallagen	50
Frågeställningar och perspektiv	51

BESTÄMNINGSFAKTORERNAS UTVECKLING

DE ALLMÄNNA BESTÄMNINGSFAKTORERNAS UT- VECKLING	55
Initiativ och reglering	55
Specialdestinerade drifts- och investeringsbidrag	58
Politiken och förvaltningen	61
Statens allmänna bidrag till kommunerna	64

DE KOMMUNALA BESTÄMNINGSFAKTORERNAS UTVECKLING	68
Gemensamma drag i utvecklingen	68
Variationer i den kommunala utvecklingen	71
Kompletterande material	79

ALLMÄN OCH MELLANKOMMUNAL UTVECKLING

SERVICESTANDARD I KOSTNADSTERMER	81
Administrativa och andra skalekonomiska fördelar	81
Betydelsen av kommunägda bolag	82
Effektivitets- och produktionskostnadsskillnader	83
Definitioner av använda begrepp och ekonomiska termer	86
Driftsbudgeten	86
Kapitalbudgeten	87
Anläggningstillgångar eller samhällskapital	87

SERVICESTANDARDENS FÖRÄNDRING PERIODEN 1975-1979	89
Källmaterial	90
Bruttodriftskostnadernas genomsnittliga förändring	91

III

Bruttodriftskostnadernas kommunala variationsutveckling	95
Kommunala skillnader i reala termer	102
Social omsorg	102
Barnomsorg	103
Grundskolan	104
Biblioteksverksamhet	105
Administration och planering	106

SERVICESTANDARDENS FÖRÄNDRING PERIODEN

1965-1979	108
Bruttodriftskostnadernas genomsnittliga förändring	109
Bruttodriftskostnadernas kommunala variationsutveckling	111
Investerings- och kapitalkostnadernas genomsnittliga förändring	119
Investeringarnas och samhällskapitalets kommunala variations- utveckling	122

FINANSIERINGENS SAMMANSÄTTNING OCH FÖRÄNDRING

Förändringar i kommunalskattens komponenter	134
Variationsutvecklingen för kommunalskattens komponenter	137

SAMMANFATTNING

Servicestandardens driftsdel	140
Variationsförändringen	142
Samhällskapitalet	146
Variationsförändring	146
Finansiering	148

INOMKOMMUNAL UTVECKLING

INLEDNING	151
-----------	-----

SERVICEUTBUDETS UTVECKLING

Serviceklassificering och källmaterial	152
Kävlinge kommun	154
Sjöbo kommun	155
Grästorps kommun	156
Lidköpings kommun	157
Luleå kommun	158
Sammanfattning	159

TRANSPORTSYSTEMETS UTVECKLING

Källmaterial	161
Kävlinge kommun	161

Sjöbo kommun	163
Grästorps kommun	165
Lidköpings kommun	167
Luleå kommun	167
Sammanfattning	171

ÅTKOMLIGHETENS FÖRÄNDRING	174
Föreställningsram	174
Hushållens aktiviteter och serviceutnyttjande	174
Socio-ekonomiska förhållanden	176
Attityder till och kunskaper om omgivningen	176
Transportmöjligheter och omgivningsstruktur	177
Samspel mellan olika faktorer och handlingsramar	177
Förenklingar i den fortsatta framställningen	178
Modell och metod för åtkomlighetsberäkningarna	178
Servicens åtkomlighet från bostadsorterna	180
Kävlinge kommun	181
Sjöbo kommun	182
Grästorps kommun	184
Lidköpings kommun	185
Luleå kommun	186
De mellankommunala skillnadernas förändring	192
Servicens åtkomlighet från arbetsorterna	193
De mellankommunala skillnadernas förändring	196
Generaliseringar i mättekniken	197
Sammanfattning	199

SYSTEMPERSPEKTIV

INLEDNING	201
Nya frågeställningar och deras begränsningar	202
Uppläggnig och genomförande	202
Kommunurval och källmaterial	204
Kommunurvalets produktionskostnadsvariationer	207

ANALYS AV 1965 ÅRS KOMMUNSYSTEM	209
Analys av kommungrupper	209
Högbudgetkommunerna	210
Mediumbudgetkommunerna	213
Lågbudgetkommunerna	214
Inre stödområdets kommuner	214
Bestämningsfaktorernas orsakssamband och samvariation	217
Politisk majoritet	218

Urbaniseringsgrad	220
Åldersfördelning och näringsgrensstruktur	221
Finansieringskällor	223
Sammanläggningsår	227
Servicestandardens sammansättning	228
Förklarad varians - multipel regression	232
Bruttodriftskostnader	232
Kapitalkostnader och samhällskapital	234

ANALYS AV 1979 ÅRS KOMMUNSYSTEM	235
Analys av kommungrupper	235
Högbudgetkommunerna	235
Mediumbudgetkommunerna	238
Lågbudgetkommunerna	239
Inre stödområdets kommuner	240
Bestämningssfaktorernas orsakssamband och samvariation	241
Politisk majoritet	243
Urbaniseringsgrad	245
Åldersfördelning och näringsgrensstruktur	246
Finansieringskällor	248
Sammanläggningsår	251
Servicestandardens sammansättning	251
Förklarad varians - multipel regression	256
Bruttodriftskostnader	257
Kapitalkostnader och samhällskapital	258

VINNARE OCH FÖRLORARE I DEN KOMMUNALA UTVECKLINGEN	260
Identifiering av vinnare och förlorare	261
Vinnarekommunerna	262
Förlorarekommunerna	264
Determinism och spontanitet i den kommunala hierarkien	265
Inre stödområdet och kommunhierarkien	270
De icke sammanlagda kommunerna och kommunhierarkien	274
Innovationsbenägenheten och kommunhierarkien	276

SERVICEUTNYTTJANDE OCH ATTITYDER

INLEDNING	281
Källmaterial	282
Analys- och redovisningsteknik	283
Service- och attitydprofiler	283
Bakgrundsdata	285

SERVICEPROFILER	289
Bakgrundsfaktorernas relativa betydelse	293
ATTITYDPROFILER	296
Det rumsligt fördelade serviceutbudet	296
Kollektivtrafiken	298
Service i allmänhet	299
Servicenivåns attitydskapande betydelse	301
Kravprofiler	307
Servicenivåns betydelse för kravmängden	310
Attityder i skattefrågan	314
RÖRELSEMÖNSTER OCH KOMMUNGRÄNSER	316
Serviceresor	316
Arbetsresor	318
SYNTES SAMMANFATTNING	
DEN ALLMÄNNA OCH MELLANKOMMUNALA UTVECKLINGEN	321
Allmän tillväxt	322
Utjämningens orsaker	324
Utjämningens mekanismer	327
Centralortsteorin och kommunutvecklingen	331
Attityder och krav	334
Avslutande kommentarer	335
DEN INOMKOMMUNALA UTVECKLINGEN	337
Utgångspunkter	337
Centralortsteorin	337
Debatten	339
Befolkningens, servicens och transportapparatus utveckling	341
Tillgänglighetens utveckling	344
Serviceutnyttjande och attityder	348
Rörelsemönster och kommungränser	351
Avslutande kommentarer	351
SUMMARY	355
LITTERATURFÖRTECKNING	

INLEDNING

INLEDNING

VÄLFÄRDSSTATENS FRAMVÄXT OCH KOMMUNERNAS ROLL

Välfärdsstaten beskrivs ibland som ett komplicerat samspel mellan hushåll, offentlig sektor och näringsliv. Hushållen bidrar till detta samspel genom ideellt, spontant och oavlönat arbete inom den egna sektorn (den informella sektorn) och genom avlönade arbetsinsatser inom offentlig sektor och näringsliv (den formella ekonomin eller sektorn). Under de senaste decennierna har hushållens välfärds-skapande arbete inom den egna sektorn minskat relativt sett, medan deras arbete inom offentlig verksamhet och näringsliv ökat. En stor del av de sociala åtaganden, den vård och service som hushållen tidigare svarade för, ansvarar nu stat och kommun för. På motsvarande sätt har ansvaret för varuproduktionen och övrig materiell utveckling väsentligen flyttats över till näringslivet. Därutöver har offentlig sektor åtagit sig eller ålagts nya arbetsuppgifter som skulle ha varit främmande inslag i samhällsbilden bara för några decennier sedan. Det gäller både direkt välfärdsskapande uppgifter och sådana åtaganden som tillkommit för att undanröja avigsidorna med den sociala och ekonomiska strukturomvandling som ständigt pågår i samhället (se figur 1).

Att välfärdsstatens offentliga åtaganden varit integrerade i industrisamhällets framväxt verkar de flesta vara överens om. Vilka drivkrafterna har varit och fortfarande är bakom den offentliga verksamhetens utveckling råder det dock delade meningar om. Vissa forskare menar att ideologier och politisk aktivitet haft avgörande betydelse. Stephens och Korpi menar exempelvis att stabila och långvariga socialistiska regimer, kopplade till välorganiserade och framgångsrika arbetarorganisationer hör samman med en omfattande offentlig sektor och sociala åtaganden gentemot resurssvaga grupper (Stephens 1979 och Korpi 1980). Andra forskare anser att sådana samband inte finns eller att ideologier och politisk aktivitet åtminstone spelar mindre roll än vad som vanligen påstås. Välfärdsutvecklingen och dess offentliga sektor är likartade i de flesta västerländska

Hushållen

Hushållsbunden vård, omsorg och övrig reproduktion, ömsesidiga tjänster och viss varuproduktion

Staten

Hushållsbundna bidrag och transfereringar, socialförsäkringar, polis- och domstolsväsende, postväsende, skatteuppbörd, högre utbildning, forskning, energi- produktion, fjärrtrafik, försvar, näringslivsstöd, regionalt stöd, statlig företag- samhet, övriga verksamhetsbidrag

Landstingskommunerna

Sjukvård, viss socialvård, arbetsvård, viss utbildning, kultur, regionaltrafik

Primärkommunerna

Socialvård (socialhjälp, barnavård, nykterhetsvård, åldringsvård), barnomsorg, hushållsbundna bidrag och transfereringar, kultur, utbildning, idrott, fritid, bidrag till intresseföreningar, hälsovård, civilförsvar, räddningstjänst, energi- produktion, vatten- avlopp, gator och parker, bostäder, lokal kollektivtrafik, näringslivs- och sysselsättningsåtgärder, industriell infrastruktur

Näringslivet

Privata tjänster, varuproduktion, distribution

Figur 1. Skissartad redovisning av arbetsuppgifterna inom olika samhällssektorer.

ekonomier och utvecklingen har varit direkt kopplad till industrialiseringens logik, dvs arbetsdelningen, specialiseringen och ekonomisk tillväxt leder automatiskt till sociala reformer och minskade skillnader mellan skilda samhällsgrupper, om inte av andra skäl så för att säkra ekonomiernas stabilitet och fortbestånd (t ex Marshall 1950, Rinlinger 1971 och Heclo 1974).

Välfärdsstatens ursprung går under alla omständigheter att finna i urbaniseringen och den tekniskt-ekonomiska utveckling som följde efter industrialiseringens genombrott. Hushållens arbetsinsatser kom att behövas i städernas framväxande industri, vilket så småningom ledde till den gamla samhällsorganisationens sammanbrott. Urbaniseringen medförde att hushållens sociala och ekonomiska nätverk i det gamla hantverks- och jordbrukssamhället trasades sönder med åtföljande anpassningssvårigheter och dåliga ekonomiska och materiella levnadsförhållanden under åtminstone ett övergångsskede i samhällsutvecklingen. Statens och kommunernas uppgifter blev därför under denna period att avhjälpa de sociala och ekonomiska problem som följde i urbaniseringen och den konjunktürkänsliga industriella expansionens första decennier. Den offentliga sektorn var dock mycket begränsad och det allmännas intresse och ansvar för hushållens välfärd begränsades till nödsituationer och omfattade inte den grundläggande stabiliteten och tryggheten i levnadsförhållandena. Så småningom kom dock välfärdsstaten att mera offensivt ansvara för samhällsutvecklingen och komplettera »nattvaktarstatens» minimiuppgifter. Under 1930-talet kom stat och kommun att mera systematiskt angripa de problem som härrörde från de förhållanden att hushållens sociala och ekonomiska nätverk i det gamla samhället inte längre fungerade som förut. Det sociala kollektiva ansvaret blev kännetecknande för mellankrigsperioden tillsammans med det förhållandet att de flesta åtgärderna gällde undanröjandet av sådana problem och nackdelar som samhällsutvecklingen förde med sig. Vården av sjuka, handikappade och gamla erkändes som samhällets ansvarsområde och byggdes ut kraftigt. Skolutbildningen och den allmänna hälsovården blev sedan efterkrigstidens dominerande reformer, vid sidan av socialförsäkringarnas och de stora inkomstfördelande reformerna. Bebyggelseplaneringen och utbyggnaden av den samhälleliga infrastrukturen kom att bli andra viktiga kommunala uppgifter. Efterkrigstiden kännetecknades av sådana offensiva åtaganden som kanske framförallt var ägnade att stabilisera och säkerställa den samhällsorganisation och det ekonomiska system som allt tydligare kunde skönjas.

Sedan statsmakterna i början av 1960-talet genomfört socialförsäkringarna och de stora trygghetsgaranterande reformerna lades ansvaret för den offentliga sektorns fortsatta utbyggnad på kommunerna. Urbaniseringen förväntades fortsätta under överskådlig tid till följd av näringslivets, transportförhållanden och ekonomins ständiga förändring och expansion. Hushållens behov av service och kraven på samhällsbyggandet i allmänhet ansågs därför komma att öka och ställa krav på en kraftig kommunal expansion. Skillnaderna mellan den service som kunde erbjudas i städerna och de större kommunerna jämförd med de mindre landskommunerna var redan vid övergången till 1960-talet stora och förväntades bli allt större då kraven på utbyggnad ökade. Samtidigt kan det nog konstateras att välfärdsstaten lämnade de två tidigare utvecklingsstegen definitivt bakom sig, nämligen att avhjälpa akut nöd och att passivt anpassa sig till att motverka samhällsutvecklingens avigsidor. Nya drag kunde märkas som innebar att välfärdsstaten via sin offentliga sektor mera aktivt förberedde sig på att ta fatt på den sociala utvecklingen och att mera bestämt styra samhällsorganisationen och ekonomin i bestämda banor. Den passiva anpassningen till samhällsomdaning och struktur-omvandling blev mindre utmärkande för den tid som skulle komma. Statsmakterna mobiliserade bl a därför under 1960-talet styrmedel, planeringsformer och lagstiftning för att förbereda den kommunala expansion som förväntades. Kommunreformen blev ett av dessa styrmedel och samtidigt den organisatoriska bas på vilken åtskilliga andra delreformer byggde under den följande perioden.

VÄLFÄRDSTEORETISKT SYNSÄTT – FANNS DET?

Någon välfärdspolitisk debatt, närd av välfärdsteoretisk forskning, fanns knappast på 1960-talet, åtminstone inte i den begreppsligt moderna mening som gäller idag. Det var först vid inträdet till 1970-talet som välfärdsdiskussionen sköt fart, efter låginkomstutredningens konstateranden att välfärdens fördelning inte var så särskilt långt driven i landet. Sedan dess har både de teoretiska underlagen och de empiriska beläggen ökat kraftigt. Denna avsaknad av välfärdsteoretisk debatt under 1960-talet betyder självfallet inte att det inte underförstått fanns en slags välfärdsmodell som tillämpades i politik och planering och som berörde både kommunal och regional utveckling. Ett försök att medveten renodla denna välfärdsmodell har gjorts av Graham, som menar att redan under 1960-talet började planerings-

tänkandet utformas på ett sätt som sedan influerade välfärdsforskningen under 1970-talet och som var vägledande i samhällsplaneringen ända in 1980-talets början (Grahm 1984). Denna välfärdsmodell kallas av Grahm för »komponentmodellen». Det grundläggande synsättet anses vara centralistiskt och manipulativt och får gälla oberoende av intentionernas vällovlighet. Valfärden betraktas som möjlig att uppdelas i påverkbara komponenter och politikens och planeringens uppgift är att besluta om och verkställa skilda befolkningsgruppers komponentprofiler i kommuner och regioner. Forskningens uppgift blir att beskriva och utvärdera åtgärderna och i vissa avancerade sammanhang analysera vad som orsakar gynnsamma och mindre gynnsamma tendenser. Det finns en strävan att nå fram till en slags socialräkenskaper där valfärden adderas samman komponentvis som inkomst- och utgiftsposterna i nationalräkenskaperna och där saldoto balanseras ut med några penndrag i nästa budgetutkast. Standardisering och likhet komponent för komponent blir viktiga inslag och anknyter till modellens krav på formell rättvisa mellan befolkningsgrupper, kommuner och regioner. Komponentmodellen ansluter sig väl till statsmaktens departementala organisation och till den sektoriella planering och förvaltning som byggts upp i landet. Valfärdsmodellen genererar mål-medelsamband via förenklade mekaniska kausalsamband utan speciell hänsyn till inbördes samband mellan komponenterna. Sociala och dynamiska ekonomiska processer betraktas som exogena och beaktas inte i den samhällsmekanik som skall påverkas i riktning mot önskvärda tillstånd.

Varken de politiska strävandena eller planeringstänkandet beskrivs fullständigt rättvist av komponentmodellen, men dess renodling pekar på några dominerande drag från 1960-talet och framåt. Grahm föreslår en alternativ välfärdsmodell, lika renodlad som den förra, kallad »aspektmodellen». Skälet till att den berörs i detta sammanhang är att den genom att kontrastera mot den föregående, får denna att framstå tydligare samtidigt som den visar på tendenser i den debatt om den fortsatta kommunala utvecklingen som skjutit fart i början av 1980-talet. Det grundläggande synsättet i aspektmodellen är decentralistiskt, mindre manipulativt och mera mobiliserande av mänskliga och ekonomiska lokala resurser. Den horisontella utjämnande synen på samhällsorganisationen ersätts med en syn på samhället som kompletterande hierarkiskt uppbyggt, där standardiserade problemlösningar och krav på likhet ersätts med experiment och likvärdighet. Valfärden antas kunna bli skapad inom kulturella variationer, ortsbundet och regionalt, där mångfalden kan uppfattas som

värde i sig och där sociala kvalitativa processer föredras framför strävan efter att mekaniskt frambringa materiella tillstånd. Humanistiska rättigheter kan komma att bli lika viktigt som formell rättvisa. Det politiska och planeringsinriktade tänkandet betraktar inte de adderade sektorsverksamheterna som helheten, utan ser relationerna som de trådar vilka binder samman samhället till en helhet. Begrepp som social kulturell rationalitet kan tänkas ersätta komponentmodellens tekno-vetenskapliga rationalitet. Det förutsätts dessutom att välfärdsdebatten och forskningen hämtar kunskaper ur befintliga kvarvarande variationer i levnadssätt och livsformer i större utsträckning än hittills och förhåller sig öppen gentemot experiment.

Steget från komponentmodell till aspektmodell har ännu inte tagits. Det finns en skepsis mot aspektmodellens oklara konturer och klara farhågor för att omistliga värden som solidaritet och social rättvisa kan gå förlorade om det tänkande som aspektmodellen representerar omsätts i politisk handling innan de värdebegrepp som nämndes fått garantier för sitt fortbestånd. Det förefaller dessutom som om det ännu saknas en del kunskap om komponentmodellens fördelar och nackdelar och om dess sätt att fungera. Kunskaper som kan vara små men viktiga utgångspunkter inför de förändringar som förestår.

SYFTE

Den fortsatta framställningen skall på ett övergripande plan behandla primärkommunernas serviceutveckling perioden 1965-1979/1980.

Den första frågeställningen som behandlas gäller den välfärdsmodell som underförstått låg bakom statsmakternas intentioner på 1960-talet vad avsåg den primärkommunala expansionen och motiven till indelningsreformen. Denna välfärdsmodell skall sökas i förarbetena till kommunreformen, i debatten och genom tillkomsten av de styrmedel och delreformer som växte fram under tidsperioden. Jämförelser skall göras med komponent- och aspektmodellerna. Sedan väl statsmakternas intentioner klarlagts skall deras faktiska genomförande och deras konsekvenser undersökas. Servicestandardens allmänna tillväxt och de kommunala skillnadernas utveckling över tid kommer att behandlas. Statens utjämningspolitik skall jämföras med demografiska och andra strukturella faktorerets betydelse och indelningsreformens specifika effekter skall försöksvis spåras. Servicestandardens eventuella utjämning skall kopplas till dessa faktorer med

särskild uppmärksamhet på skilda delperioders betydelse före och efter reformen. Vidare skall de kvarvarande kommunala skillnaderna vid givna tidpunkter undersökas genom tvärsnittsstudier och speciella kommungruppers utveckling i kommunsystemet följas.

Servicestandardens fördelning och tillgänglighetsutveckling inom de nya kommunerna skall granskas med beaktande av centralortskommunernas och de tillfogade randkommunernas olika utveckling. Slutligen skall hushållens serviceutnyttjande och attityder i skilda kommuntyper beskrivas och analyseras.

Frågeställningarna kommer att belysas med stöd av varierande kommunurval, sällan genom totalundersökningar.

ARBETETS FORMELLA BAKGRUND

Under hösten 1978 beslöt regering och riksdag att initiera en vetenskaplig utvärdering av kommunindelningsreformen. Forskningsarbetet inleddes successivt under år 1979 och avslutades två år senare. Själva avrapporteringen var avslutad våren 1982. Forskningsprogrammet (DsKn 1978:5), vilket utarbetades av kommunaldemokratiska kommitte'n, omfattade tre delprogram:

- Kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation
- Kommunen som förvaltningsorganisation
- Kommunen som serviceproducent och enhet för samhällsplanering

De centrala frågeställningarna var att principiellt men på basis av noggranna empiriska undersökningar klarlägga hur kommunerna utvecklats på dessa här grovt skisserade områdena under senare år. Speciell hänsyn skulle då tas till indelningsreformens effekter, men också till andra faktorer som påverkat utvecklingen. Forskningsprogrammets undersökningar, ca 3 000 sidor, har sammanfattats i rapporten: De nya kommunerna, Publica 1983.

Den fortsatta framställningen är en utvidgning, fördjupning och en sammanfattning av vissa delar av det tredje delprogrammet ovan. Den allmänna serviceutvecklingen och de mellankommunala skillnaderna behandlades initierat och noggrannt i forskningsarbetet, men begränsades p g a data och tidsskäl till att gälla åren efter kommunreformens slutår, dvs från mitten av 1970-talet och framåt. Endast de inomkommunala fördelnings- och tillgänglighetsfrågorna kunde belysas i ett längre tidsperspektiv. Framställningens utvidgning ligger däri att även den allmänna serviceutvecklingen, om än på mycket översiktlig nivå, belyses för en längre tidsperiod så att perioden före

och under sammanläggningsåren kommer med. Därigenom kan vissa frågeställningar fördjupas på sätt som tidigare inte var möjligt. Det gäller framförallt samspelet mellan statsmakterna, självstyrelsen och den ekonomiska utvecklingen och dess betydelse för de kommunala skillnadernas förändring. Endast en längre tidsperiod kan ge perspektiv på de eventuella systemförändringar som ägt rum och en förståelse för det kommunsystem som för närvarande förefaller stå inför strukturella förändringar. De sammanfattningar som görs i framställningen gäller forskningsprogrammets undersökningar om hushållens serviceutnyttjande och attityder, samt den inomkommunala service- och tillgänglighetsutvecklingen (Ds Kn 1980:6 och 1981:10).

PERSPEKTIV, ANSATSER OCH NÄRALIGGANDE UNDERSÖKNINGAR

Den fortsatta framställningen har en integrativ och analytisk ansats. Dess frågeställningar gäller serviceproduktionens utveckling i primärkommuner perioden 1965-1979/80, med särskild hänsyn till bakomliggande drivkrafter och mekanismer. Begreppet integrativ vill peka på att det a' priori knappast finns någon teoribildning som kan appliceras på frågeställningarna i hela deras vidd. En teoretisk relationsmodell kan visserligen konstrueras för att identifiera serviceproduktionens »apparat och mekanik» men dess historiska och aktuella verkningssätt kan inte beräknas på förhand utan måste analyseras tämligen explorativt, dock hela tiden med avsikten att bidra med kunskapsfragment till en framtida syntes av mera sammanhängande slag. Den enkla relationsmodellen kommer att användas för att konstruera frågeställningar, varefter partiella teoribildningar och kunskapsfragment inom skilda ämnesområden kommer att tas i bruk för att operationellt driva framställningen framåt. Sådana teori- och kunskapsfragment skall hämtas från statsvetenskap, elementär ekonomi, kulturgeografi och ekonomisk geografi. (En del av dessa fragment är långt drivna teoribildningar inom ämnesområdena, varför uttrycket »fragment» inte bör uppfattas i annan mening än att de på förhand endast kan vara svagt integrerade med de aktuella frågeställningarna). Den integrativa strävan gäller serviceproduktionens politiska, sociala, ekonomiska och organisatoriska överbyggnad, men analysens målsättning är lika mycket att klarlägga denna överbyggnads produktionsresultat, nämligen hushållens serviceanknutna elementära levnadsvillkor på de

arenor som primärkommunerna utgör. Hushållens förhållningssätt till detta produktionsresultat blir då en självklar frågeställning att avsluta framställningen med.

Då frågeställningarna bearbetas empiriskt tillämpas tre tillvägagångssätt. Det ena innebär intensivstudier av case-studies eller kanske riktigare uttryckt små kommunurval, medan det andra och tredje tillvägagångssättet innebär bearbetningar av större kommunurval ibland kompletterade med partiella totalundersökningar då speciella kommungruppers utveckling skall belysas. Det första tillvägagångssättet används då strävan är att belysa hur allmänna bestämnings- eller förändringsfaktorer generellt påverkat kommunernas utveckling, exempelvis i variationsminskande eller utjämnande syfte, medan de andra sätten används då det är de specifika eller kvarvarande kommunala skillnaden som skall beaktas. Det finns både teoretiska och arbetsekonomiska skäl till en sådan uppdelning av de empiriska undersökningarna. De teoretiska skälen anknyter till vad som brukar kallas arena- och systemperspektiv och som getts en principiell och utförlig behandling av Törnqvist (1981). Intensivstudier av individer eller organisationer inom avgränsade arenor (spelplatser, rumsliga enheter) medför vanligen ökad förmåga till helhetsblick och förståelse för komplexa samband och passar därför bra vid studier av generella förändringsfaktors betydelse och verkningsätt, medan statistiska abstrakta analyser av större urval spridda i rummet ger möjligheter att fånga trender, genombrott och residualer i verkligheten. Intensivstudierna bidrar till förståelsen av kausalsamband, de statistiska urvalsundersökningarna till att fånga samvariation. Törnqvist använder begreppen arena- och systemperspektiv för att beteckna dessa synsätt eller angreppssätt och argumenterar för behovet av att i ökad utsträckning låta dem komplettera varandra i geografiska undersökningar, där kanske framförallt systemperspektivet varit dominerande i empiriska sammanhang. De arbetsekonomiska skälen till de nämnda empiriska tillvägagångssätten hänger samman med svårigheterna att bearbeta större urval över långa tidsperioder.

Operationella ansatser

Servicestandardens allmänna tillväxt och de kommunala skillnadernas utveckling kommer växelvis att mätas i såväl reala termer, kostnadstermer som utgiftstermer trots de risker som kan ligga i ett sådant växelbruk. Detta förfaringssätt är emellertid oundvikligt då kom-

munernas utveckling skall beskrivas och analyseras i övergripande sammanhang och över längre tidsperioder. De mått som kan produceras måste användas för att föra framställningen framåt, med ständiga påpekanden om de tolkningsproblem som eventuellt kan förekomma. Framställningen kan inte klavbindas av t ex de precisionskrav som ibland ställs upp inom den renodlade kommunala budgetvariationsforskningen eller inom den forskning som ägnas åt specifika ekonometriska modeller av kommunala utgiftsstrukturer. Det är väsentligt markera att avsikten i framställningen är att explorativt beskriva och analysera en samhällssektors utveckling under en kraftig förändringsperiod, inte att bidra till att teoretiskt och tekniskt föra budgetvariationsanalysen framåt. Det kommer snarare att vara så att framställningen tvingas låna en del elementära traditionella ansatser inom detta forskningsområde.

Ett sådant traditionellt lån är den s k demografiska ansatsen, vilken kommer att tillämpas vid analysen av servicens allmänna tillväxt och de mellankommunala skillnadernas utveckling. Servicestandarden behandlas där som den beroende variabeln, medan statlig utjämningspolitik, partipolitik, befolkningskaraktistika och omgivningsfaktor betraktas som oberoende variabler. Försöksvis skall dessutom självstyrelsens administrativa och förvaltningsmässiga förändring komplettera den oberoende variabeluppsättningen. Det finns anledning tro att servicestandardens allmänna tillväxt och kommunala variationsutveckling kraftigt påverkats av förändringar i de oberoende variabler som nämnts och att därför en väsentlig del av utvecklingen kan fångas med den demografiska ansatsen.

Den s k public-choise ansatsen och den inkrementella ansatsen är två andra angreppssätt inom budgetvariansforskningen, som dock torde vara mindre användbara i sammanhanget. Public-choise ansatsen betonar kraftigt de politiskt-institutionella ramarnas betydelse för budgetering och utgifter. Speciellt behandlas samspelet mellan partipolitik, administrativa förhållanden och väljarpreferenser. Denna statsvetenskapliga och ekonometriska betonade ansats torde åtminstone i renodlad form vara mindre lämplig för att besvara de aktuella frågeställningarna. Den andra ansatsen, den inkrementella eller marginalismen, betraktar beslutsprocessen och budgetbehandlingen som en stabil företeelse med små förändringar. Besluten bygger väsentligen på tidigare anslag, prövningar är sällsynta och befolknings- och omgivningsvariablerna betraktas som mindre väsentliga. Ansatsen kan knappast anses vara lämplig för analyser av servicestandard och budgetvariationer under perioder med kraftig strukturell förändring i de

oberoende variablerna.

Då servicestandardens allmänna tillväxt och mellankommunala variationsutveckling lämnas och analysen av de inomkommunala tillgänglighetsförändringarna tar vid, kommer den s k tidsgeografiska ansatsen att tillämpas. Denna ansats bygger på kravet att individen bör behandlas som odelbar vid analyser av samspelet med omgivningen och att beskrivning och analys bör göras med tid och rum som beskrivningsvariabler och som budget- och kapacitetsrestriktioner. Bland de första metod- och tillämpningsområdena inom tidsgeografin kan nämnas analyser av tillgänglighet och transportmöjligheter. Både ansats och beprövade metoder på detta område kan påvisas vara starka analytiska redskap för att belysa den inomkommunala fördelnings- och tillgänglighetsproblematiken under de perioder som undersökts.

Näraliggande undersökningar

Forskningen kring servicens allmänna tillväxt och kommunala variation, eller alternativt kring kommunala budget- och utgiftsvariationer har en ganska begränsad tradition i vårt land, särskilt mot bakgrund av den offentliga sektorns betydelse och omfattning. Både teoribildning och empiriska undersökningar har hittills framförallt ägt rum i England och USA.

Den svenska forskningen har endast i begränsad utsträckning ägnats åt longitudinella undersökningar. Leif Johanssons intressanta undersökningar av serviceutvecklingen som innovationsförlopp i kommunsystemet under 1970-talet kan nämnas som exempel, men dessa undersökningar koncentrerar intresset till innovationer, ibland föga kostnadskrävande, och analyserar inte de tunga och traditionella områdenas utveckling (DsKn 1982:2). Vissa longitudinella undersökningar har dock ägnats speciella områden. Björn Gustafssons analys av socialhjälpens bestämmandefaktorer kan anföras som exempel (Gustafsson 1982). Barnomsorg, utbildning, äldreomsorg och viss kommunal teknisk verksamhet har undersökts av Leif Johansson för åren efter kommunreformen (op. cit). Lars Andersson har studerat statens inflytande på de kommunala budgetarnas struktur, dvs budgetarnas uppdelning på olika verksamhetsområden, perioden 1969-1974 (Andersson 1979). Servicens samlade variationsutveckling i kommunsystemet eller speciella kommungruppers utveckling har däremot knappast ägnats någon uppmärksamhet alls.

Birgersson genomförde den första tvärsnittundersökningen av kommunal service med avseende på 1970 års kommuner, bl a med avsikten att undersöka medborgarnas attityder (Birgersson 1975). Det första egentliga försöket att klarlägga bestämningsfaktorer gjordes av Murray på 1975 års kommunsystem. Denna undersökning diskuterar skilda teoretiska modeller för kommunala utgifter och prövar successivt empiriskt delar av en optimeringsmodell för att nå fram till riktlinjer för en fullständig modell. Driftsbudgetens huvudprogram, vissa delprogram och driftsbudgetens totalkostnader behandlas, men inte kapitalkostnader och samhällskapital (SOU 1980:6, bilaga 6). Vidare bör Leif Johanssons undersökningar av kommunala servicevariationer uppmärksammas bland tvärsnittundersökningarna. Servicestandarderna mäts där i reala termer, inte i kostnads- och utgiftstermer, vilket har klara fördelar vid kommunala variationsanalyser. Data medger dock endast att vissa serviceområden kan belysas, vilket kan försvåra generella bedömningar då det gäller kommunala skillnader (op. cit).

Behovet av integrera kunskap från flera olika områden med avsikt att på ett övergripande sätt belysa serviceutvecklingen både i längdsnitt och tvärsnitt har varit känt länge. Framställningen i detta sammanhang strävar efter att binda samman åren för reformen med snabba utblickar mot utvecklingen efter reformen, hela tiden med själva reformens betydelse i blickpunkten. Denna strävan förefaller kunna fylla vissa kunskapsluckor och bilda lämplig bakgrund till den forskning som för närvarande bedrivs på andra håll och där avsikten är att intensivt klarlägga vad som hänt med serviceutvecklingen i kommunsystemet efter reformen. Den forskning som avses bedrivs i Umeå som ett tvärvetenskapligt projekt mellan statsvetenskap, statistik och ekonomi. Detta projekt bygger på en mycket avancerad teori- och modellutveckling för budgetvariationer och kommer att integrera politiskt-administrativa synsätt och metoder med framförallt den demografiska ansatsen. Stora krav kommer där att ställas på data vilket bl a förklarar valet av undersökningsperiod. Projektet kommer att behandla såväl driftsbudgetens som kapitalbudgetens utgiftsvariationer i kombination med samhällskapitalets variationer och bygger på ekonometrisk modeller (Andersson, Lane och Westlund 1982).

Beträffande servicestandardens fördelning och tillgänglighet inom kommunerna saknas systematiska undersökningar helt, både vad gäller utvecklingen över tid och kommunsystemet i tvärsnitt. Den planerade och pågående undersökning som berördes ovan behandlar inte denna frågeställning.

Antalet undersökningar av hushållens serviceutnyttjande mot bakgrund av socio-ekonomiska och omgivningsbundna faktorer är vid det här laget alltför många för att redovisa i sammanhanget. Knappast några av dessa undersökningar behandlar dock frågan systematiskt med avseende på kommunala skillnader. Studiet av serviceattityder i kommunala sammanhang är kvalitativt välrepresenterat, både över tid och i tvärsnitt (Birgersson 1975 och Sannerstedt 1981). Framställningen kommer delvis att bygga på observation och tradition i dessa undersökningar.

DISPOSITION OCH LÄSVÄGLEDNING

Framställningen består av sju varandra kompletterande avdelningar och en syntesavdelning. Den första avdelningen ger en historisk tillbakablick på stat-kommunrelationerna och den kommunala servicens förändring i ett långt perspektiv. Direkt därefter följer en granskning av 1960-talets debatt om kommunreformen, vilken ger de kommande frågeställningarna deras ide'mässiga bakgrund. Den tredje avdelningen består av en a prioriskiss över sådana bestämningsfaktorer som påverkar kommunernas serviceutbyggnad. Med dess stöd kan frågeställningarna operationaliseras. Samma avdelning beskriver sedan dessa faktorerers faktiska förändringar från 1960-talet och framåt, men inte deras effekter. De senare behandlas i de följande två avdelningarna. Servicens allmänna tillväxt och de mellankommunala skillnadernas utveckling analyseras och förklaras. De inomkommunala skillnadernas förändring behandlas likartat. Dessa tidsserianalyser kompletteras i nästa avdelning med analyser av kommunsystemet i tvärsnitt vid skilda tidpunkter. Speciella kommungruppers utveckling och centralortsteorins långsiktiga effekter på kommunsystemet bildar avslutning i denna avdelning. Behandlingen av kommunsystemets utveckling kompletteras med en undersökning av hushållens serviceutnyttjande och attityder.

Både tidsserieavdelningen och tvärsnittsavdelningen är analytiska, bevisförande, empiriska och tämligen svärge-nomträngliga. Den fullständiga tolkningen av dessa avdelningars resultat kan därför inte ges förrän i syntesavdelningen sist i framställningen.

**HISTORISK
TILLBAKABLICK**

° NÅGRA DRAG I DEN HISTORISKA UTVECKLINGEN

Ideologi, nödvändighet och ständigt ökade ekonomiska resurser har varit de tre hörnpelare på vilka välfärdsstaten byggts upp under 1900-talets hittillsvarande decennier.

Välfärdsstatens ideologiska del kan uttryckas som solidaritet, jämlikhet och trygghet, dvs begrepp som uttrycker en syn på ansvar och omsorg i samhället vilken fått ersätta den gamla kristna eller filantropiska barmhärtighetstanken. Visserligen har den individuellt inriktade och behovsprövade sociala omsorgen i vissa delar dröjts sig kvar långt in på senare tid, men har trots allt ersatts av tanken på social omsorg som en rättighet. Statens socialförsäkringssystem och så småningom den vård och omsorg som kommunerna gavs till uppgift att klara av vägledades av denna tanke på sociala rättigheter. Privata initiativ, organisationsformer och finansiering har hållits tillbaka till förmån för kollektiva organisationsformer. Ideologin utformades så att den sociala vården och omsorgen skulle drivas dithän att standarden skulle kunna accepteras av alla samhällsklasser. För staten och sedermera kommunerna har det blivit en strävan att för alla medborgargrupper och i alla delar av landet tillhandahålla service av likvärdig standard och omfattning. Det privata initiativet, organisationen och finansieringen har hänvisats till icke socialt betonade tjänster inom service-sektorn och till varuproduktion inom industrisektorn.

Även om välfärdsstaten byggts upp till stora delar genom ideologiska strävanden, så var nödvändigheten sannolikt den främsta drivkraften under industrisamhällets första decennier. Samhället tvingades åtaga sig uppgifter som inte längre kunde klaras av då de gamla sociala och ekonomiska nätverken bröt samman. Sociala omställningsproblem blev också samhällets uppgift för den sociala kontrollens skull, lika mycket som för ideologins och barmhärtighetens skull. Ideologin utvecklades senare till en fråga om hur långt samhällets uppgifter skulle drivas för att klara av problemen och så småningom till en fråga om hur fördelningen skulle ske av de ekonomiska resurser som den ekonomiska tillväxten skapade. Ideologin utvecklades med tiden mera till en aktiv skapande kraft i samhällsbyggan-

det, mindre till den anpassade kraft som den varit under industrisamhällets första decennier.

Denna principiella och kortfattade sammanfattning av välfärdsstatens framväxt skall förtydligas och exemplifieras med Sverige som utgångspunkt i det följande. Beskrivningen omfattar tiden fram till den senaste kommunala indelningsreformen, dvs då välfärdsstatens ideologiska aktiva krafter accelererade utöver de domäner på vilka de dittills verkat.

Mot bakgrund av hushållens ändrade arbets- och levnadsförhållanden, urbaniseringen och den allmänna ekonomiska utvecklingen skall statens och kommunernas ansvars- och arbetsfördelning belysas från 1860-talet och fram mot 1960-talet. Tyngdpunkten kommer att ligga på den primärkommunala utvecklingen. Avsikten är att teckna en bakgrund till de frågeställningar som sedan skall behandlas och som gäller den primärkommunala utvecklingen i samband med den senaste indelningsreformen, dvs från mitten av 1960-talet och framåt. Framställningen kommer inte att ägna särskild stor uppmärksamhet åt den politiska och förvaltningsmässiga utvecklingen i kommunerna. Endast vissa påpekanden om dessa sakförhållanden kommer att göras där det är nödvändigt för att klarlägga förutsättningarna för ändrade arbetsuppgifter i kommunerna¹⁾.

FÖRE 1862

Urbaniseringen var en ganska långsam process i Sverige fram till 1870-talet. Befolkningstillväxten under framförallt första delen av 1800-talet, som både tidigare och senare saknar motstycke i svensk historia, ledde visserligen till svårigheter att försörja befolkningsöverskottet på landsbygden, men orsakade inte den kraftiga inflyttning till städerna som skulle följa under de kommande decennierna. Anledningarna var att städernas hushåll, framförallt de högborgerliga, inte förmådde ta emot de inflyttade. Antalet tjänstefolk kunde inte ökas och bostäder kunde inte upplåtas i köpmansgårdarna under den handelsexpansion som rådde. Vidare saknade industrin, trots dess begynnande utveckling efter 1850-talet, förmåga att anställa befolkningsöverskottet från landsbygden i tillräcklig omfattning. Den urbanisering som till viss del ägde rum, kunde ske främst p g a näringslag-

1) För den tidiga politiska och förvaltningsmässiga utvecklingen, se Palme 1962 och för den senare utvecklingen Strömberg-Westerståhl 1983.

stiftningens liberalisering. Städernas vilt växande utkantsbebyggelse rymde inflyttade som inte bara försörjde sig som arbetsskarlar, drängar och tillfällighetsarbetare utan också som självförsörjande småhandlare och hantverkare i åtskilliga yrken. I övrigt ledde befolkningsöverskottet till en proletarisering av landsbygdsbefolkningen och så småningom till emigration. Andelen verksamma i jordbruket var drygt 70 procent under 1860-talet, medan andelen bosatta i landsbygden var nästan 90 procent.

Statens uppgifter under första delen av 1800-talet skall endast beröras i förbigående. De främsta kännetecknen var en allmän humanisering och liberalisering av lagstiftningen. Humaniseringen avspeglade sig exempelvis i den allmänna fattigvårdsförordningen och fångvårdens ändrade utformning, medan folkskolestadgan och näringslagstiftningen är exempel på liberaliseringen i lagstiftningen. Statens direkta engagemang gällde moderniseringen av postväsendet, utbygget av telegrafnätet och den begynnande utbyggnaden av järnvägens stambanor. Andelen i ekonomin var dock mycket begränsad. Statens del av konsumtionen uppskattas till knappt fyra procent av bruttonationalprodukten och kommunernas till ungefär en och en halv procent. Den offentliga sektorns samlade andel, då även investeringarna medräknas, motsvarade sex procent av bruttonationalprodukten i landet.

Politiskt och förvaltningsmässigt byggde det »förkommunala» skedet, dvs före år 1862 års kommunallagar, på den gamla sockenindelningen. Sockensjälvstyrelsen hade gamla anor och förenade världsliga och kyrkliga uppgifter sedan 1600-talet. Den mest avancerade formen av sockensjälvstyrelse uppnåddes genom 1843 års författningar, vilka kan uppfattas som förstadier till senare kommunallagar. Sockenstämmorna reglerades där så att de i princip var lika i städerna och på landsbygden. Kyrkoherden var ordförande. Allmän rösträtt existerade ännu inte. Deltagandet i beslut och överläggningar bestämdes av inkomster och skatteförmåga. Sockensjälvstyrelsen hade fått de nya författningarna bl a beroende på att staten ställde ökade krav på lokal verksamhet genom den allmänna fattigvårdsstadgan och folkskolestadgan. Förskjutningen från ståndsamhälle till klassamhälle under den ekonomiska liberaliseringen ändrade också kraven på deltagande och beslutsrätt. Sockensjälvstyrelsen reglerades genom den s k enumerationsregeln i lagstiftningen där allt »kommunerna» tilläts göra räknades upp. Arbetsformerna och uppgifterna kom trots denna regel att bli mycket varierande i landet. Städernas ansvarsområden var mest utvidgade och omfattade förutom barnens skolgång och fat-

tigvården även en viss stadsplaneverksamhet, offentligt byggande, offentlig hygien, brandväsendet, hamnanläggningar, infartsvägar, gatubelysning, badhus och sjukvårdsanläggningar. För kommunikationerna ansvarade privata företag eller andra sammanslutningar. Socknarna på landsbygden hade mera begränsade uppgifter. Åtagandena gällde vid sidan av skolor och fattigvård, tillsättning av barnmorskor, tillsyn av koppypning, överenskommelser om väghållning, snöplogning och brobyggande. Staten bidrog i mycket liten utsträckning till socknarnas ekonomi. I städerna var det vanligt att societeter, föreningar och fastighetsägargrupper ålades uppgifter, ibland mot ersättning som härrörde från medborgarnas avgifter och skatter, men ofta som motprestationer till andra lättnader i verksamheten. Uppgifterna på landsbygden var nästan uteslutande s k menighetsbestyr, dvs medborgarna var förpliktigade till överenskommelser om direkta arbetsinsatser. Avgifter och skatter finansierade endast vissa delar av verksamheten¹⁾.

INDELNINGSREFORMEN OCH 1862 ÅRS KOMMUNALLAGAR

Den främsta politiska förändringen till följd av 1862 års kommunallagar var att de kyrkliga angelägenheterna skiljdes från de borgerliga. De förra skulle handläggas inom de kyrkliga kommunerna, dvs församlingarna, de senare inom borgerliga kommuner. Kommunallagarna var en kompromiss mellan konservativa ide'er och liberala reformkrav. Vad avsåg beslut och deltagande gällde fortfarande den gamla grundsatsen i sockenstämmoförordningen, nämligen att fysiska och juridiska personer ägde rösträtt i förhållande till inkomster och skatteförmåga. Från statens sida var en av anledningarna till 1862 års kommunallagar och den åtföljande indelningsreformen, möjligheten att avlasta uppgifter på kommunerna. Socknarna såg däremot i reformen möjligheten att frigöra sig från statligt förmyndarskap och egen vidgad kompetens. Enumerationsregeln försvann ur lagstiftningen och ersattes av en allmän paragraf om vad kommunerna hade rätt att göra, kompletterad med en flexibel kompetensregel. Staten bibehöll dock möjligheten att via specialförfattningar ålägga kommunerna uppgifter, vilka var ganska få då lagarna tillkom. Indelningsreformen

1) Fakta om tiden fram till 1862 är hämtade ur Heckscher 1941 (ss 296 - 298), Andersson 1960 (ss 362 - 373), Kaijser 1962 (ss 11 - 66), Johannesson 1978 (ss 80 - 97) och Tarschys 1978 (ss 46 - 61).

som kompletterade lagstiftningen ledde till en territoriell uppdelning av landet i städer, köpingar, landskommuner och landstingskommuner. De sistnämnda tillkom för att balansera statsmakten på det regionala planet och skulle fungera som »överkommuner» för gemensamma angelägenheter i länen. Antalet primärkommuner blev ca 2 500, varav de flesta mycket små. Medianvärdet var något lägre än 500 invånare för kommunerna i landet¹⁾.

1862–1900

Befolkningsökningen och urbaniseringen var utmärkande drag i det sena 1800-talets Sverige. Visserligen medförde det tidiga 1880-talet en ekonomisk krisperiod som tvingade delar av landsbygdsbefolkningen till emigration, men fr o m 1890-talet kunde städerna och den kraftigt tillväxande industrin ta hand om befolkningsöverskottet på landsbygden. Moderniseringen av industrin ökade påtagligt under perioden. Det var inte enbart de gamla industribranscherna som utvecklades, utan överraskande nyheter och tekniska landvinningar banade vägen för både inhemsk produktion och export. Några siffror kan belysa samhällsomdaningens omfattning. Andelen verksamma i industri och hantverk var 17 procent år 1880 och hela 28 procent vid sekelskiftet. Minskningen av de jordbruksverksamma under samma tidsperiod gick från 68 procent till 55 procent. Bosatta på landsbygden var 78 procent av befolkningen vid sekelskiftet.

Statens engagemang i samhällsutvecklingen under senare delen av 1800-talet skall beröras kortfattat. Humaniseringen och liberaliseringen av lagstiftningen fortsatte. Sociallagstiftningen, som senare skulle bli statens användbara redskap för 1900-talets samhällsordning, började långsamt växa fram under hårt motstånd. Arbetarskyddet och fabriksinspektionerna fick de första lagarna under 1890-talet, då även sjukkasseorganisationerna legaliserades. Industrins framväxt fick staten att engagera sig i en slags näringspolitik med avsikt att främja utvecklingen. Några exempel är satsningar på utdikning inom jordbruket, lantbruksutbildning, teknisk utbildning, lantmåteriväsendets förändring och geologiska undersökningar. Statens engagemang mätt som andel i ekonomin totalt sett, ökade dock långsamt. Andelen av konsumtionen och investeringarna uppskattas till fem pro-

1) Fakta om kommunallagarna härrör från Kaijser 1962 (ss 11 - 66), Johansson 1978 (s 98) och Brändström m fl 1979 (s 24).

cent under perioden, medan kommunernas andel beräknas ha varit tre procent av bruttonationalprodukten.

För städernas vidkommande medförde 1862 års kommunallagar bl a att de beslutande och förvaltande funktionerna hölls isär på ett annat sätt än tidigare. Stadsfullmäktige blev beslutande myndighet i de flesta städer, medan särskilda styrelser utsågs för förvaltningen och genomförandet av arbetsuppgifterna i kommunen. Samma tydliga uppdelning förekom dock inte i landskommunerna, med undantag för de fåtaliga styrelser och nämnder som statens speciallagstiftning krävde. Tjänstemän förekom knappast alls i förvaltningen, som i stället var klart lekmannadominerad. Visserligen ökade antalet anställda i de större kommunerna, men dessa ägnade sig åt mera praktiska arbetsuppgifter (se nedan). Valen var inte partipolitiserande, varken i städerna eller landskommunerna och valdeltagandet lågt, även inom de röstberättigades skara. Valfrågorna dominerades av affärsverksamheternas och industrins intressen, bl a beroende på juridiska personers rösträtt.

Verksamheten i städerna dominerades nästan helt av de problem som befolkningsinflyttningen och industrialiseringen förde med sig. Bostadsförhållandena kännetecknades av trångboddhet och låg standard under hela perioden. Knappast något bostadsbyggande skedde i kommunal regi. Privatiseringen av hyresfastigheterna var utbredd och bostadsmarknaden oreglerad. Arbetarklassen hystes i hantverkarkvarterens gårdshus, i hyreskaserner och härbärgen. Tillkomsten av 1874 års bostadsstadga, med särskilda krav på stadsplaner och bebyggelseföreskrifter, motiverades av städernas befolkningstillväxt och de kaotiska förhållanden som utvecklades i det sammanhanget. Städerna blev så småningom tvingade av omständigheterna till att anställa särskild personal för den utvidgade renhållningen (1874 års hälsovårdsstadga), för gatuarbeten, skötseln av kommunala gas-, el- och vattenverk, för lykttändning och underhållsarbeten. Spärvägarna som blev en kommunal angelägenhet måste ha personal och reparationsverkstäder. Vidare blev det kommunernas uppgift att avlöna och upprusta polismän och bygga polisstationer. Städerna blev arbetsgivare i större skala och fick med de anställda sluta avtal om löner och arbetsvillkor. Verksamheten på dessa områden var betydligt mera begränsad i landskommunerna. I de minsta landskommunerna organiserades arbetsuppgifterna inte mycket annorlunda än före kommunallagarnas tillkomst. I samband med 1862 års kommunallagar blev folkskoleutbildningen en kyrklig angelägenhet. Eftersom skolplikten förlängdes och barnantalet ökade ställdes allt högre krav på

folkskolans utbyggnad. I städerna blev situationen i det närmaste ohållbar eftersom kyrkan inte ville eller kunde anslå medel i tillräckligt stor omfattning. Kraven på att folkskoleutbildningen skulle bli en kommunal uppgift växte sig allt starkare, men vann inte gehör under perioden. Förhållandena var inte mycket bättre i landskommunerna. Under hela perioden stod åtskilliga barn utanför folkskolans undervisning och fick endast nödtorftig undervisning i hemmen. Både städerna och landskommunerna var av staten ålagda att ansvara för fattigvården. I städerna var denna uppgift betungande p g a arbetarklassens relativa fattigdom och misär, i landskommunerna därför att ovilligheten att hjälpa var påtaglig. Generositeten i lagstiftningens tillämpning varierade därför kraftigt med de ekonomiska förhållandena i landet. Staten reducerade vid vissa tillfällen kommunernas skyldigheter då ekonomin var ansträngd, för att återigen vidga den då situationen förbättrats.

Staten bidrog i större utsträckning än tidigare till kommunernas ekonomi. Ungefär tio procent av kommunernas utgifter finansierades med statsbidrag under perioden, medan kommunalskatten svarade för 60 och kommunala avgifter för 30 procent. Kommunernas beskattningsmakt befästes och deras finansförvaltning gavs ökad stadga under perioden, även om det skulle dröja en bit in på nästa sekel innan den ekonomiska organisationen fick de drag som den ännu har kvar¹⁾.

1900–1920

De första åren av 1900-talet fram till kriget medförde befolkningsmässigt och ekonomiskt en direkt fortsättning på den expansiva utveckling som börjat på 1880-talet. Urbaniseringen och den sociala omstruktureringen skedde hastigt, pådrivna av ständiga industriella och ekonomiska framsteg. Särskilt exporten ökade kraftigt. Emigrationen avtog till en början långsamt, därefter i snabb takt under hela perioden. Fram till år 1907 ökade sysselsättningsmöjligheterna ständigt, men bröts av en hastig konjunkturedgång och arbetslöshet som kulminerade efter år 1909 och fram till krigsutbrottet. Under kriget minskade varumängden i landet, därför att importen avtog och ex-

1) Fakta om perioden är hämtade ur Andersson 1960 (ss 398 - 404), Svensson 1962 (ss 89 - 98), Fridh-Dahlberg 1962 (ss 483 - 486), Johannesson 1978 (ss 98 - 121) och Tarschys 1978 (s 60).

porten tilltog i omfattning. Arbetslöshet förekom knappast under kriget. Andelen verksamma i industri och hantverk ökade från 28 procent vid sekelskiftet till 35 procent vid periodens slut. Jordbruket minskade andelen från 55 till 44 procent. På landsbygden var ungefär 70 procent av befolkningen bosatta vid slutet av perioden.

Statens insatser fram till krigsutbrottet innebar bl a ytterligare några steg mot den sociallagstiftning som därefter skulle bli ett utmärkande drag i samhällsbyggandet under flera decennier. Redan år 1906 lagstiftades om förlikningsmän vid arbetstvister och arbetarskyddslagstiftningen fick år 1912 den utformning som skulle gälla lång tid framöver. Vid 1913 års riksdag fattades beslut om allmän folkpensionering. Däremot ägnade staten ingen uppmärksamhet åt arbetslöshetspolitiken, åtminstone inte i proportion till behovet av en sådan politik från år 1909 och fram till krigsutbrottet. I övrigt dominerades statens insatser av ingripanden och regleringar under kriget, vilket accepterades som nödvändigt för folkförsörjningen och ekonomin, men som uppfattades som hot mot självstyrelsen av kommunerna om de inte avvecklades så snart tillfällen gavs. Statens andel av konsumtion och investeringar ökade till nio procent av bruttonationalprodukten under perioden, vilket nästan helt kan tillskrivas den allmänna folkpensioneringen. Andelen för kommunerna fördubblades till sex procent.

Under de två första decennierna av 1900-talet genomfördes ett par lagändringar och reformer av betydelse för självstyrelsen, demokratin och den kommunala verksamheten i landet. Stadsfullmäktigeval med proportionell valrätt infördes i städerna. Därigenom fick de politiska partierna intresse av att engagera sig också i de kommunala valen. Nya vallagar antogs av riksdagen åren 1907 och 1909, vilka medförde att en fyrtiogradig röstskala ersatte den äldre vid kommunala val. Visserligen låg fortfarande inkomst och skatteförmåga till grund för rösträtten, men reglerna liberaliserades och gav åtskilliga löntagare rösträtt. Bolagen miste rösträtten i kommunalvalen efter reformerna. Både partipolitiseringen och demokratiutvecklingen gick dock långsamt framåt under i stort sett hela perioden. Först den allmänna rösträtten år 1918 gav full effekt på partiverksamheten och demokratin. För både städerna och de industrialiserade landskommunerna var boendestandarden och bostadsbyggandet stora problem. Avsaknaden av statliga och kommunala åtgärder för att avhjälpa bostadsbristen och den oacceptabelt låga standarden var uppenbar. De minimala statliga bidrag som gavs till de allmännyttiga företagen och kommunernas produktion räckte inte till för att klara svårigheterna.

Det privata och oreglerade byggandet ökade dock kraftigt om än otillräckligt och tillsammans med det kommunala byggandet som trots allt kom till stånd framtvungade detta en stadsplanelag år 1907 som ersättning för den gamla byggnadsstadgan. Städernas avkrävdes fortsättningsvis en plan för bebyggelse och markanvändning och gavs också vissa möjligheter att förverkliga planerna via privaträttslig verkan i lagen. Offentligt byggande i övrigt, som exempelvis skolbyggnader (till stöd för kyrkans uppgifter), badhus, bibliotek och anläggningar för gas-, el- och vattenförsörjning blev allt vanligare under perioden. I städerna gick kommunikationerna allt mer över i kommunal regi. Vad däremot gäller sociala åtaganden stod utvecklingen tämligen stilla i kommunerna. Speciallagstiftningens fåtaliga uppgifter fullföljdes, men i övrigt karakteriserades de socialpolitiska strävanden som fanns fortfarande i stor utsträckning till frivilliga organisationer. Städerna var de kommuner som tog de flesta initiativen, delvis beroende på att behovet och nöden var störst där. De tog över ansvaret för åtskilliga privata yrkes och fortsättningsskolor och gavs rätten att ta över kyrkans ansvar för folkskoleutbildningen. Helt och hållet gick folkskolan inte över till kommunerna förrän år 1930. Folkpensioneringen var delvis en angelägenhet för kommunerna. Pensionsärendena skulle handläggas av särskilda nämnder och det förutsattes att pensionstillägg, utöver vad staten ansvarade för, skulle utgå ur kommunala medel. Speciallagstiftningen vidgade genom fattigvårdslagen av år 1918 kommunernas skyldigheter, vilket kanske var det viktigaste sociala framsteget under perioden. Framförallt de omedlade gamla togs om hand på ett humanare sätt än tidigare. Av de sociala svårigheterna i kommunerna, var annars arbetslösheten de besvärligaste, åtminstone under 1910-talets första år. Staten visade sig inte särskilt aktiv då det gällde att lösa arbetslöshetsproblemet. Initiativtagare till arbetslöshetshjälpen blev kommunerna, vilka även finansierade hälften av kostnaderna. Även arbetsförmedlingarna initierades av kommunerna och gavs statsbidrag först då de visat sig ha viktiga uppgifter att fylla i samhället.

Vid seklets början dominerade städerna och de större köpingarna då det gällde nya initiativ i den kommunala verksamheten, medan landskommunerna hamnade i bakvattnet. Problemen då det gällde socialt vårdbehov, bostadsförhållanden och arbetslösheten var kännbarast i större orter. Andra anledningar var att initiativkraften och de ekonomiska möjligheterna avtog i landskommunerna i takt med att de avfolkades och blev ännu mindre än tidigare. Självstyrelsetanken och strävan till oberoende satte länge stopp för samverkan mellan de

små landskommunerna, vilket annars skulle ha varit ett naturligt sätt att komma till rätta med svårigheterna. Så småningom fick dock åtskilliga kommuner problem med att klara av t o m de speciallagsreglerade minimikraven, varför samarbetet över kommungränserna vidgades. Enhetliga bestämmelser om kommunalförbund tillkom år 1919. Antalet kommunalförbund kom efterhand att växa och omfattade slutligen ca 60 procent av landskommunerna, innan storkommunreformen år 1952 ändrade förutsättningarna för verksamheten. Det skall tillfogas att sjukvården expanderade kraftigt i vårdplatser och sjukhus under perioden. Ansvariga för denna expansion var dock inte primärkommunerna, utan landstingskommunerna.

Fortfarande bidrog staten med ungefär tio procent till kommunernas ekonomi under perioden, medan kommunalskatten svarade för hälften och kommunala avgifter för resten. Det senare innebar en ökning jämfört med tidigare. Sambandet mellan statlig och kommunal skatt upphörde och grunden för den utdebitering som ännu finns kvar lades under perioden¹⁾.

1920–1945

Den urbanisering som ytterligare tog fart under mellankrigstiden berodde inte enbart på industrialiseringen utan även på jordbrukets ökade effektivitet och rationalisering. Perioden som helhet kännetecknas av en stark ekonomisk utveckling inom åtskilliga verksamhetsområden. Visserligen inleddes 1920-talet med en efterkrigsdepression och 1930-talet med en internationell ekonomisk kris, men i övrigt var det ekonomiska uppsvinget anmärkningsvärd. Innovativiteten, teknikutvecklingen och rationaliseringen var hög inom både industrin och jordbruket. Andelen verksamma inom industri och hantverk ökade från 35 till 40 procent under perioden, men andelen för jordbruket sjönk från 44 till 30 procent. Medan vid periodens början 45 procent av befolkningen var bosatta i städer och andra tätorter hade andelen ökat till drygt 60 procent i slutet av perioden.

Statens aktiva deltagande i samhällsutvecklingen blev utmärkande för hela mellankrigsperioden. Den socialdemokratiska valsegern år

1) Fakta om perioden härrör från Heckscher 1941 (ss 310 - 329), Svensson 1962 (ss 189 - 198), Fridh-Dahlberg 1962 (ss 483 - 486) och Johannesson 1978 (ss 98 - 121 och 130).

1932 brukar sägas markera början på det reformarbete som så småningom skulle komma att prägla samhället under åtskilliga decennier framåt. Men den allmänna partipolitiska utjämning som minoritetsregeringarnas 1920-tal medfört hade i själva verket minskat motsättningarna och satt igång ett betydande reformarbete redan under 1920-talet. De stora principdebatternas tid var förbi och breddade vägen för vardagsarbetet, för grundliga förberedelser och sammanjämknings. Velfärdsstatens arbetsformer och organisation började växa fram. Socialpolitiken vars uppgifter tidigare varit att understödja, ändrades till att förebygga och uppbygga. Som princip och organisation var nattvårstatens tid förbi i samhällsutvecklingen. Följande exempel på statens aktivitet kan nämnas. Redan år 1919 antogs lagen om åtta-timmars arbetsdag, visserligen provisoriskt men med full verkan. Demokratiseringen av skolan påbörjades genom skolreformen år 1927. Den statliga olycksfallsförsäkringen mot yrkesskador utvidgades under senare delen av 1920-talet. I början av 1930-talet reformerades sjukkasseorganisationen och arbetarskyddslagstiftningen förnyades. Staten antog en stadsunderstödd frivillig arbetslöshetsförsäkring år 1931 och drev på arbetslöshetspolitiken under krisåren på sätt som tidigare inte gjorts. Folkpensioneringen förbättrades kraftigt, folktandvården organiserades och semesterlagen antogs vid slutet av 1930-talet. Under mellankrigsperioden blev vägväsendet och järnvägarna förstatligade. Statliga åtgärder bidrog också till arbetsmarknadens arbetsformer och kollektivavtal. Det statliga engagemanget avspeglar sig inte särskilt mycket i ökningen av dess andelar av konsumtion och investeringar. Statens del i bruttonationalprodukten ökade till tio procent, men bör ställas i relation till nationalproduktens ökning under perioden. För kommunerna ökade andelen desto mer, från sex till tio procent. Staten blev följaktligen upphunnen av kommunerna då det gällde konsumtion och investeringar under mellankrigstiden.

Utmärkande för mellankrigstidens kommunala verksamhet blev partipolitiserings, byråkratiseringen och en stor socialpolitisk expansion jämfört med tidigare. Anledningarna till att partipolitiserings fick sitt definitiva genombrott under perioden var stadsfullmäktigevalen, den allmänna rösträtten år 1918 och så småningom att fullmäktigeinstitutionen blev obligatorisk i de större landskommunerna. Vallagen medgav att man använde partibeteckningar och mandaten skulle utskiftas proportionellt till de olika partierna. De politiska partierna hade därför anledning att mera energiskt än tidigare engagera sig i kommunala val, bl a med handlingsprogram för

kommunernas verksamhet. Bakom byråkratiseringen, som jämförd med senare års utveckling var tämligen blygsam, låg behovet av att administrera de socialpolitiska åtagandena och minskat behov av administrativa insatser från lekmännen till följd av förbättringar i kommunernas ekonomi.

Intresset för det familjesociala området ökade under mellankrigstiden genom att familjestorleken minskade och nativiteten avtog. Det blev möjligt att ägna mer kvalitativ omsorg åt barnfamiljer och ge generösare stöd åt stora familjer. Barnavården blev en av de viktigaste kommunala uppgifterna efter det att 1924 års barnavårdslag successivt togs i bruk. De viktigaste inslagen var mödravården och barnsjukvården. Bostadsnöden lättade något under perioden till följd av att familjestorleken minskade. Därutöver bidrog stat och kommun till byggandet av barnrikehus och genom att skärpa bestämmelserna om bostädernas utformning och standard. Införandet av barnbidragen år 1937 var en kommunal angelägenhet. Behovet av fattigvård ökade under perioden, trots att förändringarna gått i motsatt riktning efter folkpensionslagen. Skälet går att finna i den sociala och geografiska omvandlingen av samhället. Den gamla fattigvårdsstadgan från år 1871 ersattes av en ny fattigvårdslag 1918, vars genomslagskraft kom under mellankrigstiden. Människors rätt till fattigvård underströks i den nya lagen. Gamla uttryck som »nödtorftig fattigvård» ersattes med uttryck som »vård och underhåll som är erforderliga». Praktiskt medförde lagen exempelvis att människor kunde få bistånd, vård och stöd i hemmen som ersättning för anstaltsvård. De gamla fattighusen ersattes med modernare anläggningar. Arbetslösheten var dock det största sociala problemet i kommunerna tidvis. Då depressionen efter första världskriget började var samhället praktiskt taget socialt avrustat på arbetslöshetens område. Staten övervägde att låta arbetslöshetskommissionerna lägga ned verksamheten som desperat åtgärd. Så småningom gav staten dock bidrag till understöd och nödhjälpsarbeten och arbetslöshetskommissionerna arbetade lokalt i kommunerna. Initiativen till att avhjälpa problemen togs av kommunerna i åtskilliga fall trots detta, med åtföljande kostnader som de själva fick ansvara för, eftersom arbetslöshetsstöden inte var lagfästa under 1920-talet. Under 1930-talet liberaliserades arbetslöshetspolitiken, i likhet med social- och fattigvårdspolitiken. Arbetsanskaffning blev grundregeln efter den socialdemokratiska valsegern år 1932. Beredskapsarbeten blev viktiga inslag, men fick endast förekomma om de var nödvändiga arbetsuppgifter och acceptabla ur allmänekonomisk synvinkel. Som anställnings- och avlöningsvillkor skulle arbetsmark-

nadens villkor gälla. Kommunerna ansvarade för arbetsledning och organisation, medan staten alltmer kom att finansiera verksamheten. Vanlig arbetsförmedling avlastades primärkommunerna och ålades landstingskommunerna, för att sedan övergå till staten under efterkrigstiden. För städerna framförallt blev bebyggelseplaneringen och markanvändningen allt viktigare uppgifter. Befolkningstillväxten, bostadsbyggandet och näringslivets utrymmeskrav ställde vidgade krav på planverksamheten. Behovet av buss- och spårvägstrafik ökade och bilismen som fördubblats under 1930-talet började bli en faktor att uppmärksamma i planeringen.

Staten bidrog till finansieringen av kommunernas utgifter ökade kraftigt under mellankrigstiden. Redan vid mitten av 1930-talet bidrog staten med drygt 20 procent till utgifterna, medan skatteandelen sjunkit till 35-40 procent. Avgifterna spelade följaktligen en väsentlig roll under perioden

INDELNINGSREFORMEN 1946/52

En allmän tendens under mellankrigstiden var uppkomsten av allt tydligare skillnader i kompetens och resurser mellan kommunerna. Skillnaden mellan städer och landskommuner hade varit tydlig länge, men bilden kompletterades med skillnader också mellan större och mindre landskommuner. Vad som sagts ovan om den socialpolitiska expansionen gäller därför med tillägget att tillämpningen av reformerna varierade kraftigt mellan kommunerna i landet. Visserligen användes frivillig kommunal samverkan och kommunalförbundsinstitutet i stor omfattning för att underlätta reformexpansionen, dock utan tillräcklig framgång. Mot slutet av andra världskriget framstod behovet av en ny indelningsreform tydligt. Förslag till ny kommunindelning lades fram av en indelningskommitte' år 1945. Städerna berördes inte av reformen. Som normalstorlek för köpingar och landskommuner fastställdes ca 3 000 invånare. Önskvärt var dock ännu större kommuner. Minimistorleken sattes till ca 2 000 invånare. Storkommunreformen beslutades i riksdagen år 1946 och lagen skulle gälla t o m 1951, då indelningen skulle vara avslutad. Antalet primär-

1) Fakta om perioden är hämtade ur Andersson 1960 (ss 439 - 453), Palme 1962 (ss 271 - 284), Fridh-Dahlberg 1962 (ss 483 - 486) och Johannesson 1978 (ss 122 - 136).

kommuner blev slutligen 1 037, med medianvärdet 3 000 - 4 000 invånare¹⁾.

1945–1965

Den sociala och ekonomiska omdaning av samhället accelererade under efterkrigstiden. Stat och kommun kom i det urbaniserade och ekonomiskt tillväxande Sverige alltmer att ta över familjens och den ortslokala gemenskapens uppgifter på många sociala områden, även sådana områden som tidigare inte varit berörda av den offentliga omsorgen, och kom att bli garanter för den sociala grundtryggheten och den materiella levnadsstandardens fördelning. Ekonomiskt förväntades en efterkrigsdepression som dock aldrig kom. I stället kännetecknades de två första decennierna under efterkrigstiden av näringslivets expansion och låg arbetslöshet. Städernas och tätorternas befolkningsandelar ökade kraftigt. I början av 1960-talet bodde 75 procent av befolkningen i städer och andra tätorter. Offentlig förvaltning, servicenäringsarna och industrisysselsättningen ökade, den senare dock med en avmattning vid slutet av perioden. De jordbruksverksamma minskade andelen från 30 procent till drygt tio procent.

Statens engagemang tog sig bl a uttryck i att den initierade en rad reformer som överlämnades åt kommunerna att genomföra. Skolreformen i början av 1950-talet och socialhjälpslagen år 1956 är ett par exempel. Mest utmärkande var dock statens fortsatta reformarbete på den sociala och ekonomiska grundtrygghetens områden, ett arbete som i de väsentligaste delarna nådde kulmen under perioden. Kring dessa frågor rådde ganska stor partipolitisk enighet under perioden, även om debatten kunde vara livlig om hur långt välfärdspolitiken skulle drivas och i vilket tempo den skulle utvecklas. Reformerna drevs på redan under 1940-talets sista år. Folkpensioneringen förbättrades då kraftigt och staten inledde en planerad rationalisering av jordbruket. År 1953 beslöts en allmän obligatorisk sjukförsäkring. En successivt fortsatt arbetstidsförkortning inleddes genom riksdagsbeslut år 1957 och den allmänna tjänstepensioneringen beslutades efter åtskillig debatt under 1959-års riksdag. För näringslivet underlätades investeringar och expansion genom en även vid internationella jämförelser liberal skattepolitik. Statens konsumtion och investeringar, uttryckt som andel av bruttonationalprodukten ökade från

1) Fakta om indelningsreformen 1946/52 härrör från Palme 1962 (ss 351-353).

10 till 13 procent. Kommunernas andel ökade från 10 till 15 procent. Staten blev följaktligen passerad av kommunerna vad gäller del i nationalprodukten under perioden.

Statens och kommunernas uppgifter kom alltmer att kopplas samman efter kriget, vilket accentuerats under senare år. Statsmakterna började redan under 1950-talet via speciallagstiftningen lägga ett växande antal uppgifter på kommunerna, vilket bl a fick till följd att de tidigare traditionella kommunala uppgifterna kom i bakgrunden. Med statsbidragen följde oftast normer och föreskrifter som detaljreglerade fullmäktiges beslut och genomförande av åtgärder och samhällsbyggande. Redan under 1940-talet väcktes debatten om självstyrelsen hotades i kommunerna. Frågan om det politiska lekmannastyret i kommunerna hotades av tjänstemännens inflytande i de växande förvaltningarna ställdes också under perioden, men orsakade ingen större oro. Den partipolitiska maktkampen var måttlig och samarbetet mellan politiker och tjänstemän flöt lugnt. Möjligen fanns tendenser till partipolitisk dragkamp i de större städerna, men det var inte karaktäriserande för det landskommunala arbetet.

Storkommunreformen och 1953 års kommunallag vidgade delvis möjligheterna för landskommunerna och därmed ökade likheten med städernas verksamhet. De stads- och landskommunala bestämmelserna om verksamheten blev lika genom lagens tillkomst. Skolväsendet kom att bli en omfattande uppgift för kommunerna genom att riksdagen beslutat om en sammanhållen och obligatorisk nioårig skola. De statliga läroverken övergick dessutom till kommunal förvaltning under perioden. Även socialvården ändrades på många punkter, så ersattes exempelvis 1918 års fattigvårdsstadga av socialhjälpslagen år 1956 och 1924 års barnavårdslag ersattes med lagen om samhällets vård av barn och ungdomar. Socialhjälpslagen byggde på samma principer som fattigvårdslagen i det avseendet att socialhjälpens även fortsättningsvis skulle vara en primärkommunal uppgift. Initiativmöjligheterna ökade dock för kommunerna och banade väg för det ökade antalet yrkesverksamma inom vårdområdet. Även på det fysiska samhällsbyggandets område förändrades kommunernas uppgifter. Städerna hade redan lång tid tillbaka ägnat sig åt bebyggelseplanering. Efterkrigstiden kom att ställa krav även på landskommunerna i detta avseende genom att 1947 års byggnadslag skärpte landskommunernas skyldighet att planera tätortsbebyggelsen. Stadsplaneinstitutet, generalplan och regionplan kom att gälla för samtliga kommuner. Vidare fick de allmännyttiga bostadsföretagen sitt genombrott under perioden, och industri- och hantverkshus i kommunal regi bör-

jade byggas i en del kommuner. Bilismen fick också sitt genombrott under 1950-talet, med åtföljande stadsbyggnadsproblem, men som också medförde att tätortsservicen ökade i tillgänglighet för landsbygdsbefolkningen. För sjukvårdens del var perioden expansiv, delvis beroende på medicinska landvinningar men också till följd av sjukförsäkringslagen. Hela denna utveckling föll på landstingskommunerna.

De statliga bidragen till finansieringen av kommunernas utgifter sjönk vid periodens början ned till ca 12-14 procent, efter att under mellankrigstiden legat på drygt 20 procent. Redan under 1950-talets senare år ökade bidragen till 22 procent. Det var främst skatterna som kompenserade statsbidragsminskningen under perioden. Avgiftsfinansieringen minskade i betydelse¹⁾.

1) Fakta om perioden är hämtade ur Andersson 1960 (ss 454 - 467), Palme 1962 (ss 347 - 358), Fridh-Dahlberg 1962 (ss 483 - 486) och Johannesson 1978 (ss 129 - 140).

**DEBATTEN
UNDER 1960-TALET**

o

FÖRVÄNTNINGAR OCH FARHÅGOR UNDER 1960-TALET

Välfärdsstaten hade nått ganska långt redan vid början av 1960-talet. Statens socialförsäkringssystem var, som redan nämnts, väl utvecklat med den sociala tanken bakom omsorgen riktad mot medborgerliga rättigheter. Samma ideologiska tankemotiv var även ganska väl utvecklat då det gällde vård och omsorg i kommunal verksamhet. Utbyggnaden av samhällets infrastruktur, dvs gator, vägar, hamnar, kommunikationer och andra kollektiva nyttigheter hade pågått sedan länge i kommunerna och ökat under 1950-talet¹⁾.

FÖRVÄNTNINGARNA

Vad som vid denna tid förestod var dels att vidga och fördjupa de sociala och andra åtaganden vars utbyggnad redan påbörjats i kommunerna, men även att skapa de nya sociala åtaganden som samhällsförändringen skulle komma att kräva framöver. Socialhjälpens som dittills främst varit ett direkt ekonomiskt stöd avsågs exempelvis bli förändrad i riktning mot rådgivande och förebyggande verksamhet, och både enhetsskolan (sedermera grundskolan) och yrkesskolan skulle byggas ut runt om i kommunerna. Hushållens villkor hade vidare börjat förändras. Kvinnornas inträde på arbetsmarknaden hade ökat, urbaniseringen tilltagit och den industriella sysselsättningen vuxit. De sociala och ekonomiska nätverken började brytas upp och förändras i de gamla kommunerna, samtidigt som de demografiska förändringarnas konsekvenser på några års sikt började kunna över-

-
- 1) Den fortsatta framställningen bygger, där inget annat anges, på följande arbeten:

Principer för en ny kommunindelning SOU 1961:9

Enhetlig kommuntyp SOU 1967:58

Wallin 1983

Gustafsson 1977 (ss 61-66)

Widberg 1979 (ss 59-75)

Strömberg-Westerståhl (red) 1983 (ss 11-24)

blickas. Det kunde därför anas redan vid denna tidpunkt att barnomsorgen och annan vård och omsorg, som hittills främst varit hushållens egna angelägenheter, skulle behövas byggas ut i samhällets regi. Privatisering av denna vård och omsorg utanför hushållen var teoretiskt ett alternativ, men statsmakterna såg framför sig kollektiva organisationsformer där tanken på rättigheter och likvärdig servicestandard spelade väsentliga roller. Skattefinansieringen av kommunernas omsorgsverksamhet (om än inte nödvändigtvis den industriella verksamheten) vara att föredra framför ökad avgiftsfinansiering. Beträffande urbaniseringens konsekvenser kunde behoven av mera samlade tekniska lösningar av vatten- och avloppsfrågorna förutses. Bostadsbyggandet som blev en nödvändig ansträngning både till följd av den sociala och den ekonomiska förändringen ökade kraven på tätorternas planering. Huruvida statsmakterna vid denna tid också förutsåg att hushållens fritids- och kulturverksamhet i så hög grad som blivit fallet skulle komma att äga rum inom kommunala organisationsformer är mera tveksamt än då det gäller de mera socialt-, vård- och omsorgsbetonade kommunala verksamheterna. Ideologiskt var möjligen utvecklingen förberedd, men knappast detaljplanerad.

Statsmakterna ansåg att den politiska och förvaltningsmässiga kompetensen skulle öka med större kommuner i landet och att bl a dessa förändringar var nödvändiga för att möta de krav som framtiden skulle komma att ställa på kommunerna. Med ökad politisk och förvaltningsmässig kompetens ansågs självstyrelsen bli stärkt, vilket var nödvändigt bl a från demokratiskt synpunkt som balans till statsmakternas förväntade krav på kommunerna. Politikerkårens mångsyssleri i de befintliga små kommunerna ansågs vidare vara mindre önskvärd och ett hot mot principerna om medborgarnas lika och rättvisa behandling i skilda delar av landet. Mellan politiker och den framväxande tjänstemannakåren borde arbetsuppgifterna delas upp och renodlas. Politikernas främsta uppgifter borde vara principfrågor även i kommuner, medan specialiserade tjänstemän med kunnighet och erfarenhet borde handlägga de dagliga frågorna efter regler och lagstiftning. Serviceproduktionen ansågs också kunna dra nytta av den skalekonomi som större kommuner skulle kunna erbjuda. Vad som då främst åsyftades var att större satsningar och enheter på vissa områden skulle förbilliga verksamheterna och bara av den anledningen underlätta deras tillkomst. Det viktigaste argumentet var dock de större kommunernas ökade ekonomiska bärkraft. Genom sammanläggningen av små kommuner i lämpliga kombinationer jämnades skatteunderlaget ut och breddades basen för samhällsbyggandet i

kommunerna. Som värn mot privatisering av vissa verksamheter och en alltför långt driven avgiftsfinansiering var ekonomiskt bärkraftiga kommuner dessutom viktiga i sammanhanget.

Statsmakternas speciella syn på stadsbidragens betydelse i den kommunala utvecklingen bör kommenteras något i anslutning till argumentet för kommunernas ekonomiska bärkraft. Staten hade främst genom de specialdestinerade bidragen redan under tidigare år skaffat sig möjligheter att driva på servicestandarden och se till att den fördelades så likvärdigt som möjligt mellan kommunerna. Dessa specialbidrag gällde dock bara några få verksamhetsområden som t ex utbildning, pensionärsbostäder, ålderdomshem, beredskapsarbeten, vatten- och avlopp. Det kunde vid slutet av 1950-talet förutses att specialbidragen skulle ökas och breddas mot bakgrund av de krav som skulle komma att ställas på kommunerna. Statsmakternas syn på specialbidragen var dock framförallt att de skulle fungera stimulerande och pådrivande och inte så mycket finansierande. Bidragen skulle vara marginella tillskott vid sidan av kommunalskatten. Den fortsatta statsbidragsutvecklingen kunde därför inte betraktas som något alternativ till större och ekonomiskt bärkraftigare kommuner. Den planerade vidareutvecklingen av det sedan 1940-talet tillämpade skattelelindringssystemet till ett skatteutjämningssystem ansågs inte lämpligt för att generellt öka skatteunderlagen. De bidrag som tillerkändes kommunerna via skatteutjämningssystemet skulle endast verka dämpande på skatteutvecklingen genom att kommuner med särskilt höga produktionskostnader kompenserades med varierande tillskott till det egna skatteunderlaget.

NÖDVÄNDIGHETEN

Det var dock inte bara ideologiska skäl och stora framtida förväntningar på serviceproduktionen i kommunerna som drev på frågan om en indelningsreform. Verkligheten och dess dittillsvarande samhällsutvecklingen hade redan satt den sedan år 1952 rådande kommunala indelningen på hårda prov, varvid åtskilliga brister upptäckts. Urbaniseringen hade under 1950-talet medfört en ökad polarisering mellan städer och landsbygd, mellan stora landskommuner och små landskommuner. Befolkning, kommersiell service och näringsliv hade koncentrerats till spontana centralorter, vilka var betydligt färre än befintliga kommuncentra i landet. En av många drivkrafter bakom denna utveckling var bilens ökade användning. Nya aktivitets- och rörel-

semönster hade skapats som inte längre rymdes innanför de gamla kommungränserna. Mellan bostäder och arbetsplatser hade avstånden ökats och bostadsorterna var inte längre självklart identiska med serviceorterna, ens för den vardagligaste servicen. Dessa förändringar ledde till att vissa centralorter och kommuner expanderade medan andra försvagades. Antalet landskommuner som inte ens nådde upp till 1952 års indelningsreforms önskvärda minimistorlek hade ökat ständigt under 1950-talet. Det fick som resultat att hushållens skattebördor ökade orimligt i sådana landskommuner som strävade efter att hålla en acceptabel servicestandard, medan i andra små landskommuner där sparniten rädde, servicestandarden sjönk till oacceptabla nivåer, varvid skillnaderna i olika delar av landet på nytt hade börjat öka. För att motverka de största svårigheterna bildades kommunförbund kring gemensamma angelägenheter på skilda håll, vilka dock varken statsmakterna eller kommunerna själva menade vara en acceptabel lösning på sikt. Statsmakterna önskade klara huvudmannaskap och ett system vars kapacitet inför framtiden gick att överblicka, medan kommunerna i en brett upplagd undersökning redovisade stora svårigheter med kommunförbunden redan vid slutet av 1950-talet, vilket föranledde statsmakterna att hysa farhågor om den kommunala kapaciteten inför den expansion som väntade.

FARHÅGORNA

Invändningarna mot den av statsmakterna väckta frågan om en indelningsreform uteblev inte. Bl a ansågs det att den kommunala självstyrelsen och demokratin skulle komma att bli lidande med större kommuner. Farhågorna gällde t ex att staten i alltför hög grad skulle komma att ålägga kommunerna uppgifter som de tidigare inte haft och på skilda sätt stimulera fram även frivilliga verksamheter. Det från förespråkarnas sida framförda argumentet att självstyrelsen skulle värnas med större kommuner accepterades inte. I stället anfördes att självstyrelsen bäst försvararades med små kommuner. Den administrativa och förvaltningsmässiga kompetensökning som förespråkarna menade var nödvändig i kommunerna, borde kunna undvikas eller minskas genom ändrade huvudmannaskap för viss service och genom samarbete i kommunförbund. De värsta farhågorna gällde dock den lokala demokratin. En reducerad förtroendemannakår ansågs betänkelig från demokratisk synpunkt eftersom avståndet både bildligt och bokstavligt skulle öka mellan styrande och styrda. Tjänstemanna-

kårens ökade inflytande skulle visserligen följas av normer och lagstiftning men demokratin skulle kunna skadas och i takt med att personkännedomen minskade skulle byråkratin och det osimidga problemlösandet breda ut sig i kommunerna. Vidare anfördes att den ökade planeringsstyrkan riskerade genom normer och lagstiftning fördräva icke-materiella värden. Särpräglade kommuner med intressegemenskap och samhörighetskänsla skulle raderas ut genom sammanläggningarna. Det enda som skulle återstå var splittring och oenighet mellan skilda delar av de nya kommunerna.

Beträffande serviceutbyggnaden argumenterades det för att det inte fanns något självklart samband mellan servicestandard och kommunstorlek. De sociala åtaganden, kring vilka det i grunden rädde enighet i landet, ansågs kunna bli utbyggda och göras likvärdiga i landet genom de speciella statsbidragen, mellankommunalt samarbete och ett vidgat skatteutjämnningssystem med bibehållande av den kommunala indelning som fanns. Därigenom skulle på dessa centrala verksamhetsområden standarden kunna bli likvärdig, medan mångfalden och variationen skulle råda då det gällde andra verksamheter. För åtskilliga kritiker till indelningsreformen var privata åtaganden, utanför den sociala omsorgens mest grundläggande delar, alternativ till kommunal expansion med avgiftsfinansiering som ekonomiskt alternativ till skattefinansieringen.

BESLUTET

Den politiska majoritet som i riksdagen argumenterade för en indelningsreform tillbakavisade kritiken på nästan samtliga punkter. Självstyrelsen ansågs inte kunna värnas med oppositionens förslag, den skulle minska i styrka om beslutsbefogenheterna överlämnades till mellankommunala organ. Varje kommun skulle ha full kontroll över samtliga verksamhetsgrenar inom sitt geografiska område. Denna »centralistiska» samhällssyn återkommer i den kanske kraftfullaste delen av sakskalet, nämligen effektivitetsargumentet. Förespråkarna till reformen ansåg inte att oppositionens »decentralistiska» förslag till lösningar skulle räcka till för serviceutbyggnaden som bl a krävdes för att motverka de befolkningsmässigt och ekonomiskt strukturella förändringar som förväntades och som inte kunde motverkas via de politiskt traditionella medlen. Samhället stod inför uppgiften att anpassa sig till de förhållanden som skulle uppstå och motverka deras negativa verkningar. Majoriteten var dock inte okänslig för de far-

hågor som oppositionen framfört rörande effekten på den politiska och sociala gemenskapen och traditionen i kommunerna, men ansåg att det var mindre viktigt att värna om denna tradition om det skulle behöva ske till priset av svårigheter att fullfölja de kommunala uppgifterna. Det antogs dessutom att de politiska och sociala sambanden skulle kunna bibehållas med en hänsynsfull och genomtänkt kommunsammanläggning. Befolkningens inflyttning till tätorterna och den trafiktekniska utvecklingen hade ändå börjat rucka på sambanden, samtidigt som den möjliggjorde bibehållandet av kontakterna med gamla kommundelar. Eftersom den föregående, otillräckliga, kommunreformen endast var åtta år gammal då en indelningsreform aktualiserades på nytt ansågs detta tala för att en ny sammanläggning knappast skulle bryta omistliga traditioner. Frågan var dock känslig och debatterades långt efter principbeslutet om indelningsreformen år 1962 (behandlas i nästa avsnitt), vilket bl a ledde till att en rad delreformer vid slutet av 1960-talet och under 1970-talet genomfördes för att stärka demokratin i de nya kommunerna. Bland de förslag som genomförts märks suppleantsystemet i fullmäktige, ändrade nämndsammansättningar, partistöd och så småningom lokalradion.

Statsmakterna tillsatte sakkunniga år 1959 för att utreda en ändrad kommunindelning. Till skillnad från tidigare indelningsutredningar avsåg de sakkunniga att arbeta fram tydliga indelningsprinciper och vetenskapliga metoder för kommunernas avgränsning.

INDELNINGSGREFFORMEN 1962/74

Centralortsteorin, som var en uppmärksammasad teoribildning inom kulturgeografin vid den aktuella tidpunkten, fick avgörande betydelse för reformens utformning och genomförande. Denna teori har som en av sina utgångspunkter att det är möjligt att göra en betydelsefull och grundläggande skillnad mellan administrativa regioner och spontana/funktionella regioner. Medan administrativa regioner är beslutsområden för förvaltningar och deras gränser juridiskt fixerade, avspeglar de funktionella regionerna individernas sociala och ekonomiska aktivitets- och rörelsemönster. Historiskt sett har administrativa regioner visat sig vara »trögrörligare» än de spontana funktionella regionerna, som förändras med den sociala, trafiktekniska och ekonomiska utvecklingen. Centralorten i en funktionell region är en ort som rymmer service och andra samhällsfunktioner för den egna befolkningen och dessutom för befolkningen i dess omland. Centralor-

ten är ett funktionsbegrepp till skillnad från administrativa begrepp som stad, köping eller tätort. De funktioner eller verksamheter som finns i en centralort har skilda s k tröskelvärden, dvs kräver ett befolkningsunderlag och ett område av viss storlek för att vara ekonomiskt lönsam. Centralorter med funktioner som har högre tröskelvärden än andra anses ha en större centralitet och attraherar individer från ett större omland. De funktionella regionernas gränser är svaghetszoner mellan centralorternas omland, dvs ingen ort dominerar över någon annan då det gäller att attrahera individer och flöden av tjänster, varor och pengar. Centralortsteorin anger att centralorter och deras omland bildar hierarkiskt uppbyggda mönster som täcker en större region. Centralorter med de flesta samhällsfunktionerna, den högsta centraliteten, har stora omland som bildar ett areellt överordnat och utbrett mönster. Andra orter med lägre centralitet bildar genom sina omland, under dessa överordnade mönster, ett omlandsmönster som är areellt tätare och mindre utbrett.

Centralortsteorin kom att användas vid indelningen av landets kommuner. De sakkunniga ansåg det viktigt att de administrativa gränserna anpassades till de funktionella regioner som utvecklats över tiden. Teoretiskt var lösningen uppenbar. De centralorter och omland som, på en viss nivå i hierarkien, storleksmässigt bäst passade för de reformer som förutsågs i framtiden borde bli landets kommuner. Praktiskt kom helt naturligt en rad förenklingar att göras vid utpekan- det av centralorterna och avgränsningarna av omlanden. Dessutom anpassades i stor utsträckning kommungränserna till gamla indelningar och enheter, utan att därför avkall gjordes på de grundläggande målsättningarna. Riktpunkten då det gällde kommunernas storlek blev att ingen kommun skulle ha mindre än 8 000 invånare vid mitten av 1970-talet, i övrigt fixerades ingen generell lämplig kommunstorlek. I stort sett godtog regering och riksdag de indelningssakkunnigas förslag år 1962, med betoning lagd på att sammanläggningen skulle vara frivillig. En indelning i kommunblock skulle göras upp i länen, varefter nya kommuner skulle uppstå utifrån dessa. Eftersom frivilligheten ledde till en alltför långsam sammanläggning skärpte riksdagen kraven år 1969 och fastslog att den s k kommunblocksreformen skulle vara genomförd år 1974. Stad, köping och landskommun försvann som begrepp. Alla de 278 primärkommunerna kallades kommuner fr o m år 1974. Medianvärdet för kommunernas storlek blev 10 000-20 000 invånare.

a)



b)



Figur 2. a) Centralorter och teoretiska omland. b) Fastställda kommunblockgränser med underliggande socken- och storkommungränser. Kronobergs län. (Jakobsson 1964).

FÖRDELNINGSPROBLEMET INOM KOMMUNERNA

Det antogs allmänt i debatten under 1960-talet att statsbidragen, den ökade politiska och administrativa kompetensen och möjligheten att utnyttja skalekonomiska fördelar i verksamheten, skulle leda till att den allmänna servicestandardens förbättrades i kommunerna och att skillnaderna mellan kommunerna skulle minska. Betydligt större enighet rådde dock då det gällde vad som skulle hända med den ökade servicestandardens fördelning inom kommunerna. Vissa delar av serviceproduktionen i kommunerna tillhandahålles via institutioner, anläggningar eller andra enheter, till vilka befolkningen måste förflytta sig. Det var kring denna del av servicen som oenigheten rådde. Frågan gällde den framtida balansen mellan centralortskommunerna och de tillfogade randkommunerna, dvs om standardförbättringarna skulle koncentreras till centrala delar av kommunerna eller fördelas likvärdig med beaktande även av de perifera delarnas intressen. Det ansågs föreligga risk för att både innovationerna, dvs sådan service som tidigare inte funnits i kommunerna, och den redan befintliga servicen skulle koncentreras till större och färre enheter. Centralorterna skulle därvid bli lokaliseringssorter och servicen minska i de perifera delarna av kommunerna. Befolkningen i centralorterna skulle följaktligen få bättre service och bättre tillgänglighet, medan befolkningen i de perifera orterna visserligen skulle få bättre service, men till priset av försämrad tillgänglighet. Som motvikt till denna risk anfördes bl a att den medborgerliga solidariteten skulle bidra till en rimlig fördelning av servicestandardens inom kommunerna.

En teoretisk granskning av denna inomkommunala fördelningsproblematik gavs av Gunnar Olsson i mitten av 1970-talet (Olsson 1974). Utgångspunkten i denna granskning är centralortsteorin som teoretisk och metodologisk bas för kommunavgränsningarna. Användningen av centralortsteorin kommer enligt Olsson på sikt att direkt motverka standardökningen för de perifera delarna i kommunerna. Anledningen är att då centralortsteorin tillämpades användes den s k gravitationsmodellen för att avgränsa kommunerna. Drivkrafterna bakom centralortssystemens uppkomst kunde nämligen formaliseras i gravitationsmodellen, som i matematiska samband avspeglar hushållens aktivitets- och rörelsemönster och de krafter som påverkar dessa. Praktiskt gick avgränsningen till så att empiriska data om hushållens faktiska aktivitets- och rörelsemönster anpassades till gravitationsmodellens formler. Följaktligen användes en teori och metod som avspeglade verkligheten som den var, men tillämpades på

verkligheten som den borde vara i framtiden. Problemet i sammanhanget är att det finns ett nära statistiskt/matematiskt samband mellan Paretofunktionen och gravitationsmodellen. Paretofunktionen anger att en optimal jämviktslösning är den där ingen individs välfärd kan öka utan att andra individers minskar. Situationen där *en* individ motar alla fördelar är därför optimal, eftersom inget arrangemang som ökar andras välfärd är möjligt utan att situationen för den individen försämras. Eftersom individer kan ändras till centralorter och andra orter i sambandet, kan Paretofunktionen tillämpas. Centralorternas servicekoncentration går i paretooptimal riktning, eftersom välfärden i periferin inte kan ökas utan att centralorternas minskas. Via den tillämpade gravitationsmodellen kommer därför den rådande centrum-periferirelationen och de krafter som upprätthåller denna ordning att konserveras och förstärkas i kommunerna. Teorin bakom indelningsreformen och framförallt den använda metoden, som sätter likhets-tecken mellan »är» och »bör», kommer därför att motverka att servicestandardens ökning och samhällsbyggandet i övrigt fördelas likvärdigt i kommunerna.

Mot Gunnar Olssons argumentering kan invändas att den förutsätter att statliga insatser och det politiska agerandet i kommunerna samverkar med och accepterar de drivkrafter och ekonomiska samband som avspeglas i gravitationsmodellen och de faktiska aktivitets- och rörelsemönsterna i de gamla kommunerna. Så behöver dock inte vara fallet. Precis som staten via statsbidrag, normer och lagar ger uttryck för en politisk strävan att öka servicestandard och övrigt samhällsbyggande generellt och dessutom minska skillnaderna mellan kommunerna, kan staten stimulera de politiska ledningarna i kommunerna att agera för att motverka de ekonomisk-tekniska krafter som verkar för ökad koncentration och ökade skillnader mellan delar av kommunerna. I så fall överdriver Gunnar Olsson centralortsteorins egen inverkan på utvecklingen och dess betydelse reduceras nästan till en ganska harmlös metod för att dra gränser i terrängen. Vilka var då de indelningssakkunnigas ståndpunkt i denna fråga? Svaret måste bli att frågan inte beaktades i särskilt hög grad. Förarbetena kretsade framförallt kring huvudfrågan, nämligen hur servicestandard överhuvudtaget skulle kunna garanteras medborgarna runt om i landet. Följdfrågan om serviceutbudet skulle komma att hamna i centralorten eller fördelas likvärdigt mellan kommundelarna ansågs uppenbarligen mindre viktig vid tidpunkten för förarbetena. Det kan nog påstås att denna fördelningsproblematik uppmärksammades först senare i debatten och i viss mån gav upphov till statliga stimulansät-

gärder och reformer för att korrigera de eventuellt fördelningsmässiga nackdelar som sammanläggningarna kunde föra med sig. Parallellt till statsmakternas känslighet då det gällde riskerna med den kommunala demokratiutvecklingen till följd av indelningsreformen och de delreformer som därför följde är uppenbar (jfr avsnittet ovan).

Det kan dock inte anses vara riktigt att påstå att centralortsteorins tillämpning helt skulle sakna ett normativt »bör», vid sidan av primärmålsättningen om acceptabel servicestandard inom kommunal verksamhet. I själva verket fanns ett sådant imperativ om än inte ifråga om den inomkommunala fördelningen. Den centralortsbaserade kommunreformen ansågs vara ett viktigt vapen mot de spontana ekonomiskt strukturella förändringar som allt tydligare kunde märkas. Det markerades tydligt i förarbetena att kommunsammanläggningarna skulle kunna motverka en ännu kraftigare koncentration av befolkning, kommersiell service, näringsliv och arbetsmarknad än den som förväntades efter reformen. Särskilt noterades kommunernas betydelse för arbetsmarknadspolitiken, både vad avsåg beredskapsarbeten på kort sikt och för att tillskapa ett differentierat näringsliv på längre sikt.

Något anti-centralortsteoretiskt alternativ skisserades inte i förarbetena. Teoretiskt kan naturligtvis sådana alternativ skisseras. Ett sådant alternativ skulle ha varit att låta centralortskommunerna bibehålla 1952 års gränser och bilda nya sammantagna kommuner av de gamla kommundelar och kommuner som delvis blev perifera glesbygdsdelar i de nuvarande kommunerna efter kommunreformen. Avsikten med ett sådant alternativ skulle ha varit att sträva efter att dämpa centralorternas och de större orternas tillväxt och koncentrera ansträngningarna på att särskilt förbättra de mindre orternas utveckling. Statens uppgift blev då att via de speciella bidragen och skatteutjämnningssystemet kraftfullt verka för att minska skillnaderna i kommunernas ekonomiska förutsättningar. Med ett sådant anti-centralortsteoretiskt alternativ skulle möjligen vissa garantier ha kunnat uppnåts om en balanserad utveckling mellan de gamla centralortskommunerna och de sedermera faktiskt tillfogade randkommunerna. Mera osäkert skulle det dock ha varit hur den politiska och förvaltningsmässiga kompetensen skulle ha utvecklats i dessa kommuner. Fördelningsfrågorna skulle dessutom sannolikt inte ha undanröjts utan snarare skärpts. Vidare hade antagligen ett sådant alternativ fört med sig att den allmänna servicestandarden hamnade på lägre nivåer, eftersom kostnaderna skulle ha ökat i övrigt för att åstadkomma en

garanterad jämnare servicefördelning från geografisk synpunkt. Parentetiskt kan nämnas att de sakkunniga principiellt behandlade ett sådant alternativ i begränsad utsträckning, nämligen i de fall då centralorten valdes på en högre ortshierarkisk nivå än i normalfallet (då centralorten var regioncentrum). Det problem som mötte i det sammanhanget var att centralortens omland var så vidsträckt att flera mindre centralorter och delomland ofta tillsammans kunde ha lika stor eller större befolkning än den tilltänkta centralortskommunen. Flera alternativa teoretiska lösningar till den spontana kommun-blockslösningen diskuterades med tillbakavisades på punkt efter punkt, mindre med argument av det slag som anfördes ovan, mera därför att befolkningsbalanserna och transportmöjligheterna tedde sig orimliga. Analyserna var dock helt statiska och innehöll inga dynamiska förändringsaspekter (SOU 1961:9, ss 184-187).

Det statliga och det kommunalpolitiska agerandet i alternativfall är självfallet omöjliga att förutsäga i hypotetiska resonemang, varför några slutsatser knappast kan dras. Däremot är det möjligt att i den fortsatta framställningen undersöka i vilken omfattning som stat och kommun faktiskt tillsammans klarat av att balansera centralorternas utveckling mot de mindre orternas utveckling i kommunernas periferi, under de förutsättningar som indelningsreformen och kompletterande reformer gav.

EN A PRIORISKISS

SERVICESTANDARDENS BESTÄMNINGSFAKTORER

VÄLFÄRD, BEHOV OCH SERVICESTANDARD

Välfärd och servicestandard är självfallet inte identiska företeelser, vilket beror på att välfärden byggs upp av åtskilliga fler komponenter än servicekonsumtionen och att välfärd vanligen ger uttryck för behovstillfredsställelse i någon mening, vilket servicestandarden endast med vissa reservationer kan påstås göra. Det faktum att välfärd är ett vidare begrepp än servicekonsumtion skall inte utvecklas närmre. I stället skall frågan om hur servicebehovets tillfredsställande och servicestandarden i kommunerna är relaterade till varandra diskuteras kortfattat för att därigenom klarlägga förutsättningarna för den fortsatta framställningen.

Hushållens servicebehov är ett svårbestämt, relativt och komplicerat begrepp, liksom mänskliga behov överhuvudtaget i samhällelig mening. Det består av en subjektiv attitydmässig del och en objektiv del. Subjektivt varierar servicebehovet mellan hushållen med psykologisk, social och ekonomisk bakgrund, men utvecklas ibland till normer som delas av grupper eller samhällen. Attityder till vad som skall skötas privat och informellt och vad som skall klaras av samhällets kollektiva och formella organisationer är dessutom en del av dessa variationer. Samtidigt gäller dock att hushållens behov av vård, stöd och omsorg varierar ganska förutbestämt och objektivt inom vissa områden och måste tillfredsställas på ett eller annat sätt.

Det är svårt att avgöra vad det subjektiva inslaget i servicebehovet betyder i förhållande till det förment objektiva, vilket antyder att både behov och behovstillfredsställelse är svåra att mäta, särskilt i ett samhälleligt kommunalt perspektiv. Bortsett ifrån denna svårighet återstår att behoven kan tillfredsställas informellt eller formellt i kommunerna. Då servicebehovet tillfredsställs informellt används de privata sociala nätverken, familj, vänskapsförhållanden eller intressegemenskaper medan den behovstillfredsställelse som sker formellt använder de kommunala organisationerna. Behovstillfredsställelsen är följaktligen beroende av både informella och formella möjligheter i

kommunerna. De informella möjligheterna bestäms av de sociala nätverken, vilka i sin tur påverkas av hushållens sociala och ekonomiska sammansättning, arbetsmarknadsförhållanden, ortsförhållanden och kommunstorlek. De formella möjligheterna bestäms av politik, skattekraft, kommunstorlek och flera andra förhållanden.

Servicestandarden är vanligtvis ett »outsiderbegrepp» som fastställer servicens faktiska kvalitet och omfattning i kommuner, betraktat från utsidan. Hushållens subjektiva och attitydbestämda förväntningar och möjligheter att klara av behoven informellt, som alternativ till formella organisationsformer, avspeglas inte i servicestandardbegreppet och dess mått. Standardmåttan är antingen reala eller ekonomiska mått, vilka endast »behovsrensas» med avseende på hushållen som potentiella konsumenter (antal förskolebarn, antal grundskoleelever, antal pensionärer m m). Servicen i antalet platser, ekonomiska satsningar eller liknande »divideras ut» med dessa s k reduktionsbaser, varvid servicestandarden framträder som behovstillfredsställelse i bestämd mening i kommunerna.

En väsentlig fråga är i vilken utsträckning hushållens behovstillfredsställelse kan mätas genom servicestandarden, dvs i vilken utsträckning dessa två mått samvarierar med varandra. Frågan kan knappast besvaras exakt, men är väsentlig att ta ställning till. Det finns skäl att anta att en allt större del av hushållens servicebehov kommit att tillfredsställas genom kommunerna över tiden. Hushållens sociala nätverk har förändrats. De informella möjligheterna att klara av grundläggande behov har minskat i takt med den sociala och ekonomiska utjämningen, urbaniseringen och ändrade förvärvsförhållanden. Vidare har servicebehovet breddats, ambitionerna ökat och alltfler serviceområden blivit kollektiva och samhällseliga. Sedan exempelvis 1960-talet har sannolikt därför samvariationen ökat mellan de två måtten. Det är dock inte möjligt att närmre precisera hur nära de sammanfaller, vilket bör uppmärksammas i den fortsatta framställningen.

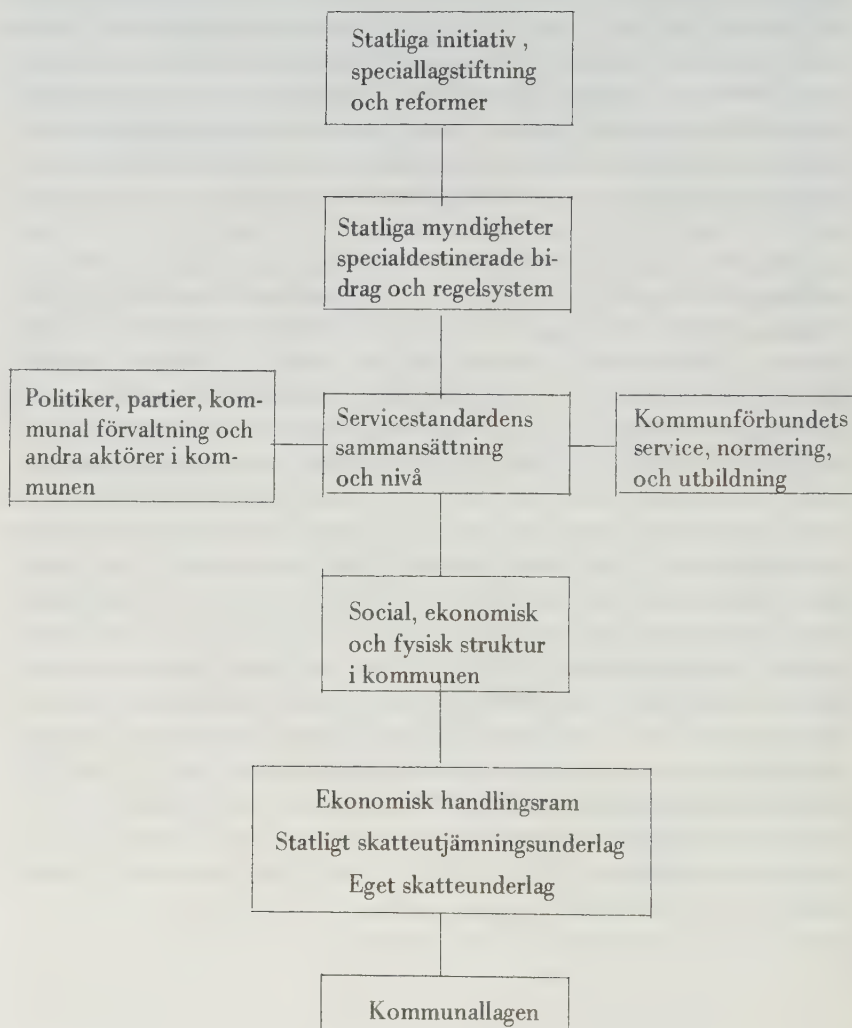
EN A PRIORISKISS

Servicestandarden bestäms både av de politiska aktörernas ambitioner och av sociala, ekonomiska och fysiska förhållanden i kommunerna. Staten och statliga myndigheter är aktörer som befinner sig utanför kommunen, men som har betydande möjligheter att påverka produktionen. Innanför kommunen är det främst de politiska par-

tierna, tjänstemännen och medborgarna som kan påverka utvecklingen. Aktörernas uppgift är att identifiera servicebehovet, fastställa ambitionsnivån och prioritera mellan verksamhetsområdena. Deras uppgift är dessutom att bestämma i vilka former som verksamheterna skall bedrivas. Behovet härrör från i regel ganska grundläggande sociala, ekonomiska och fysiska förhållanden, vilka ständigt förändras i kommunerna. Ekonomin och lagstiftningen, särskilt då kommunallagen, kan uppfattas som handlingsramar för verksamheten som helhet.

Närmast skall de aktörer och förhållanden som nämnts ovan presenteras. Deras speciella egenskaper skall granskas och de sätt på vilka de kan påverka produktionen i kommunerna redovisas. Beslutsprocessen i kommunerna kommer inte att återges i någon teoretiskt genomarbetad modell av den politiska och förvaltningsmässiga apparatens arbetssätt och hur denna behandlar de förutsättningar och förhållanden som råder i kommunerna. En sådan teoretiskt genomarbetad modell kan knappast utarbetas för en så lång period av kommunal utveckling som kommer att behandlas framöver. Den statsvetenskapliga och organisationsteoretiska sidan av saken är inte heller huvuduppgiften¹⁾. Huvuduppgiften är att behandla servicestandardens förändring under en längre tidsperiod utifrån ett flertal olika aspekter. Beslutsprocessen behöver därför bara identifieras med avseende på sådana väsentliga bestämningsfaktorer och samband som kan förväntas ha haft betydelse för förändringarna under tidsperioden. Aktörernas och de speciella förhållandenas betydelse, dvs vad som fortsättningsvis kallas bestämningsfaktorer, kommer endast att behandlas i en enkel relationsmodell där avsikten är att bestämningsfaktorernas påverkan och samband skall framgå som resultat av den empiriska undersökningen²⁾.

-
- 1) Se den statsvetenskapliga policianalys som växt fram under senare år, exempelvis Sharkansky (1970), Skovsgård (1978) och Anchar-Ståhlberg (1980).
 - 2) Liknande angreppssätt återfinns hos Birgersson (1975), Johansson (1976), Murray (1980) och Johansson (1982). En teoretisk och metodologisk genomgång av angreppssätt som kan användas både för tvärsnittsstudier och longitudinella studier ges i Andersson, Lane och Westlund (1982).



Figur 3. Aktörer, sociala, ekonomiska och fysiska förhållanden samt handlingsramar av betydelse för servicestandardens sammansättning och nivå i kommunerna.

Statliga initiativ och reformer

Statliga initiativ och reformer kan antingen vara uttryck för statsmakternas vilja att driva på samhällsutvecklingen på olika områden eller att motverka negativa drag i utvecklingen. Sådana initiativ kan gälla krav på nya serviceåtaganden i kommunerna. Vissa statliga initiativ kan överlämnas som frivilliga verksamheter, men vanligen blir de obligatoriska. Reformerna manifesteras då i den s k speciallagstiftningen, t ex socialtjänstlagen (tidigare socialhjälpslagen, barnomsorgslagen, barnavårdslagen och nykterhetslagen), skollagen, byggnadslagen och naturvårdslagen. Speciallagstiftningen är ganska detaljerad och bestämmer både kommunernas uppgifter och de organisatoriska formerna. Servicestandarden, behovstillfredsställelsen, fastställs däremot inte i någon större utsträckning.

Specialdestinerade bidrag och statliga myndigheter

Genom de specialdestinerade bidragen försöker statsmakterna skaffa sig garantier för att kommuner överallt i landet på ett tillfredsställande sätt skall kunna klara av de obligatoriska verksamheterna. De specialdestinerade bidragen används som styrmedel antingen för att stimulera serviceproduktionen inom vissa områden generellt i landet eller för att få vissa kommuner att nå upp till den servicestandard som redan finns i andra kommuner. Frivilliga serviceverksamheter stöds i betydligt mindre utsträckning än obligatoriska. Specialbidragen kan antingen vara driftsbidrag eller investeringsbidrag. De administreras av statliga myndigheter med uppgift att övervaka bidragens effekt och utfärda bestämmelser och villkor för deras användning. Bidragens styrande och stimulerande effekt beror framförallt på att bidragens andel av verksamheternas kostnader kan varieras. Bidragen är antingen prestationsrelaterade, dvs utgår per servicetillfälle, plats eller annan prestation, eller kostnadsrelaterade vilket betyder att de utgår i relation till en viss produktionsfaktor eller kostnaden totalt för verksamheten. Prestationsbidragen, vilka är ganska få, brukar betraktas som incitament till s k rationell produktion eftersom vinsten av effektivitetshöjande åtgärder tillfaller kommunerna. För statliga myndigheter medför prestationsbidragen att servicekvaliteten blir svårare att kontrollera. Betydligt vanligare är därför de kostnadsrelaterade bidragen där servicekvaliteten kan påverkas genom att bidragen kan riktas mot kvalitetshöjande kostnadsposter, vid sidan av

de önskvärda kvantitetsmålen.

Kommunförbundets verksamhet

Svenska kommunförbundet är en ideell förening, tillkommen för att bevaka kommunernas intressen, bistå dem i deras verksamhet och öka samarbetet mellan kommunerna. Dess inflytande på statsmakterna och den kommunala politiken och förvaltningen är betydande och därmed också betydelsefull för serviceproduktionen. Genom att kommunförbundet är representerat i statliga utredningar, ämbetsverk och samarbetsorgan kan det påverka både statsbidragsreglerna och lagstiftningen redan på beredningsstadierna. Såväl politiker som tjänstemän i kommunerna informeras om planeringsteknik, regler och lagstiftning genom cirkulärutgivning och omfattande kurs- och konferensprogram. Svenska kommunförbundet ger ut facktidningen *Kommun Aktuellt* och driver service- och försäljningsföretag som främst vänder sig till kommunerna, t ex AB Bibliotekstjänst, AB Kom-mundata, AB Kommunkredit, AB Kommunkonsult och AB Kom-munsamköp. Kommunförbundet är sammanfattningsvis en viktig bestämningssfaktor, vars effekt kan vara svårsmärkbar därigenom att den verkar via andra aktörer.

Politiker, tjänstemän och medborgare

Politikernas inflytande på servicestandarden i kommunerna går både via deras ideologiska hemvist, dvs partitillhörighet, och deras initiativförmåga, kunnande och andra personliga egenskaper. Vad som skall anses vara hushållens, det privata företagandets och kommunernas uppgifter bestäms ofta av politikernas partitillhörighet. Partitillhörigheten kan också påverka balansen mellan de statligt initierade och obligatoriska verksamheterna och de frivilliga verksamheter som kommunerna själva initierar. Behovstäckningen, dvs servicestandarden, beror dessutom på beredvilligheten att beskatta medborgarna särskilt vid begränsat skatteunderlag. Mellan partitillhörighet och skattebenägenhet kan eventuellt sambanden vara så starka att serviceproduktionen påverkas.

Politikernas förmåga att styra planeringen och förvaltningen är väsentlig att uppmärksamma då det gäller serviceproduktionen. Här kan sådana egenskaper som innovationsbenägenheten, dvs beredvillig-

heten att acceptera nya serviceverksamheter och att experimentera med alternativa former och lösningar, spela betydande roller. Andra viktiga egenskaper kan vara förmågan att överblicka välfärdsförhållandena och servicebehovet i kommunerna. Politikernas initiativförmåga och kunnande på skilda områden är viktig för att balansera den kompetens som tjänstemännen besitter inom de olika fackområdena av den kommunala förvaltningen. Tjänstemännens inflytande på serviceproduktionen hänger självfallet samman med initiativförmågan och andra personliga egenskaper, men kanske främst med delar av kontinuiteten och överblicken i kommunal verksamhet.

Genom deltagande i allmänna valen kan medborgarna ge uttryck för om de accepterar huvuddragen i kommunernas verksamhet eller ej. Mellan valtillfällena kan servicestandarden inom speciella verksamhetsområden påverkas av enskilda aktörsgrupper som exempelvis intresseföreningar eller tillfälliga opinionsgrupper.

Social, ekonomisk och fysisk struktur

Befolkningens sociala och åldersmässiga sammansättning, de demografiska faktorerna, är de mest grundläggande faktorerna som bestämmer servicebehovet i kommunerna. Barn och ungdom kräver vård och annan omsorg, skolutbildning och fritidsaktiviteter. Visserligen kan en del av dessa behov klaras av genom privata insatser och ideell verksamhet, men stora behov måste tillfredsställas inom de samhälleliga organisationsformerna. De s k aktiva åldersgrupperna har behov av administrativ service i kommunerna, liksom av kultur- och fritidsverksamheter, kommunikationer m m. Vård, stöd och omsorg krävs dessutom av de äldre. Befolkningens utbildning, yrkestillhörighet och förvärvsintensitet kan antas vara viktiga faktorer i sammanhanget. Med utbildning hänger sannolikt kravet på både kulturverksamheter och fritidsverksamheter samman. Hushållens förvärvsgrader bestämmer bl a deras möjligheter att klara av vård- och omsorgsproblemen och följaktligen därför också behovet av kollektiva verksamheter på dessa områden. Befolkningens koncentration förefaller dessutom under vissa andra förutsättningar skapa sådana sociala problem att behovet av samhälleliga insatser kan öka.

Befolkningens sociala och åldersmässiga sammansättning bestämmer inte bara behovet i kommunerna utan även möjligheterna att tillfredsställa dem. Servicestandarden måste till väsentliga delar skattefinansieras. De demografiska förhållandena blir då viktiga att upp-

märksamma eftersom de direkt påverkar skatteförmågan och skatteunderlaget i kommunerna.

Vidare kan det konstateras att behovet av centraliserad industriellt betonad samhällsservice såsom fjärrvärme, sophämtning, vatten- och avlopp ökar inte bara med ambitionerna utan även med befolknings-, bebyggelse- och näringslivskoncentrationen i kommunerna. Skalekonomiska fördelar kan uppstå då befolkningen och bebyggelsen är koncentrerad genom att produktionen koncentreras till ett fåtal effektiva anläggningar. Befolkningens transportbehov beror på bl a tätortsmönster och kommunstorlek, med åtföljande krav på kollektiva transportmöjligheter. Näringslivet kan ha speciella servicebehov och ställa krav på gatunätet, kollektiva transporter, hamnar, industrimark och andra delar av infrastrukturen i kommunerna. Näringslivet bidrar dessutom både direkt och indirekt till skatteunderlaget.

Ekonomisk handlingsram

Befolkningens sociala och åldersmässiga sammansättning, yrkesstrukturen och näringslivsstrukturen bestämmer det egna skatteunderlaget i kommunerna, vilket är den viktigaste ekonomiska handlingsramen. Den politiska viljan att tillfredsställa servicebehoven utsätts för mindre påfrestningar vid bra skatteunderlag, eftersom skattesatser och avgifter kan begränsas. Statens allmänna bidrag till skatteunderlaget tillhör dessutom den ekonomiska handlingsramen. Detta bidrag varierar med det regelsystem som råder vid skilda tidpunkter, men innehåller vanligtvis ett allmänt bidrag till den kommunala verksamheten, vissa justeringar med hänsyn till att det egna skatteunderlaget kan ha påverkats av t ex skattesystemets förändringar och utjämningsunderlag. Det senare finns till för att stödja kommuner med svagt eget skatteunderlag och fungerar som garanti för att skattekraften totalt inte understiger vissa miniminivåer. Staten ger dessutom via utjämningsunderlaget särskilt kompensation till kommuner där servicestandarden kan vara särskilt kostsam att upprätthålla, t ex beroende på geografiska förhållanden.

Kommunallagen

Statliga initiativ och reformer som direkt ålägger kommunerna att an-

svara för service inom bestämda verksamhetsområden regleras i den tidigare nämnda speciallagstiftningen. Kommunallagen däremot reglerar mindre vad kommunerna skall göra, men desto mera vad de får göra. Den allmänna kompetensregeln ger kommunerna stor frihet att producera den service man finner önskvärd i kommunerna. Begränsningarna är få och gäller att allmännyttan skall råda utan vinstintressen och spekulativa inslag. Den allmänna kompetensregeln har dessutom stegvis vidgats ytterligare genom s k särlagar som i tveksamma fall vidgat kommunernas kompetens.

Frågeställningar och perspektiv

De statliga initiativen och reformerna, statsbidragen och regelsystemen, politikens och förvaltningens institutionella förhållanden och lagstiftningen kallas fortsättningsvis allmänna bestämningsfaktorer. De politiska majoritetsförhållandena däremot, liksom den sociala, ekonomiska och fysiska strukturen i kommunerna, näringsliv och skatteunderlag benämns kommunala bestämningsfaktorer för att markera deras speciella och kommunalt varierande karaktär.

De allmänna bestämningsfaktorernas utveckling sedan mitten av 1960-talet kommer att redovisas i det närmast följande kapitlet. Det som redovisas i det sammanhanget kommer att tillämpas då servicestandardens utveckling skall belysas senare i framställningen. De kommunala bestämningsfaktorerna, kopplade till ett kommunurval, kommer att redovisas i det därpå följande kapitlet. Redovisningen är även i detta kapitel avsett att bilda bakgrund för den fortsatta framställningen.

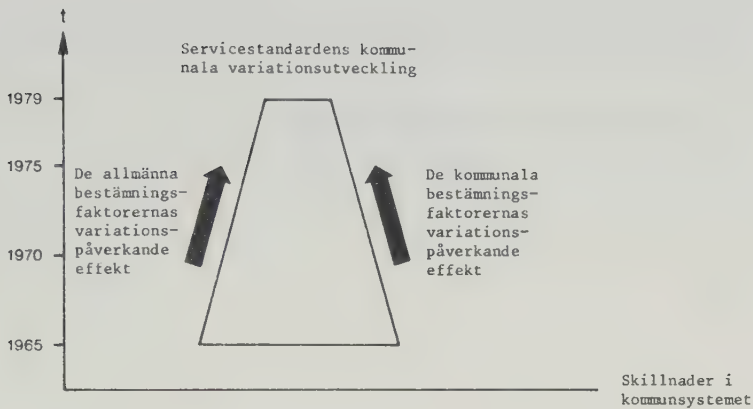
Servicestandardens tillväxt och den kommunala variationsförändringen blir sedan analysens tyngdpunkter. Framställningen delas upp i två huvudavdelningar för överblickens och klarhetens skull. Den första avdelningen behandlar servicestandardens allmänna förändring, dvs den behandlar vitt skilda verksamhetsområden och verksamheten totalt, medan den andra avdelningen speciellt tar fasta på den inomkommunala tillgängligheten och den rumsliga förändringen i kommunerna. Frågeställningarna kan anses vara av principiellt intresse för att belysa utvecklingen. Vissa av dem kan dessutom knytas till de förväntningar och farhågor som kännetecknade debatten under 1960-talet och som redovisades i tidigare kapitel.

Varje huvudavdelning behandlas på likartat sätt. Framställningarna inleds med att belysa servicestandardens genomsnittliga föränd-

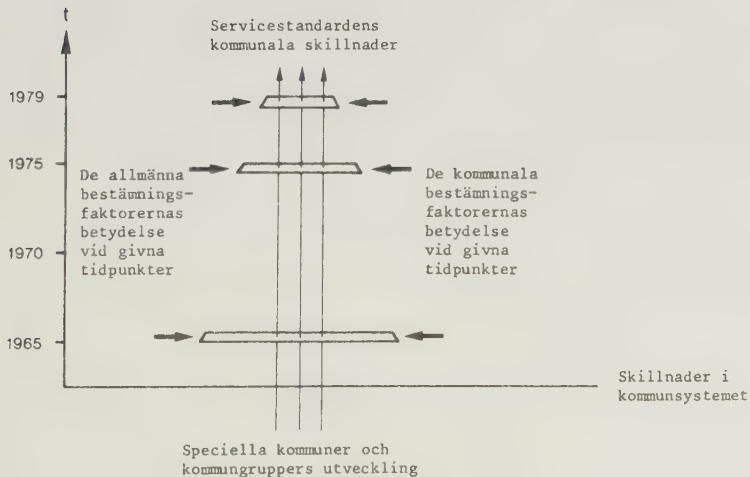
ring under skilda tidsperioder. Frågeställningen anknyter här till vilka bestämningsfaktorer som varit de mest framträdande, mest förklarande, under perioderna. Vilken betydelse har statsmakternas initiativ och reformer haft i förhållande till kommunernas egna initiativ? Vilken pådrivande effekt har statsbidragen haft? Vad har självstyrelsen i kommunerna betytt, t ex i termer av beskattningsbenägenhet, då det gäller att bemöta signaler från statsmakterna eller krav som haft att göra med behovsförändringar beroende på strukturella förändringar i kommunerna? Hur mycket av servicestandardens förändring kan kopplas till ambitioner och hur mycket hänger samman med sådana befolkningsmässigt och sociala strukturförändringar som tvingat fram kollektiva verksamheter? Vilken betydelse har sysselsättnings-, näringslivets- och skatteunderlagens förändring haft i sammanhanget?

Framställningens andra led behandlar servicestandardens kommunala variationsutveckling. Frågeställningen anknyter till vilka bestämningsfaktorer som kan ha bidragit till att de kommunala skillnaderna ökat eller minskat under skilda tidsperioder. Vilken betydelse har t ex statsbidragen och regelsystemen haft i detta avseende? Har självstyrelsen i kommunerna besvarat statsmakternas utjämningspolitiska signaler eller har den gått sina egna vägar med ökade skillnader som följd och i så fall hur har dessa tendenser tett sig under skilda perioder? Hur har de sociala, ekonomiska och fysiska, dvs de strukturella, faktorernas förändring påverkat servicestandardens kommunala skillnader? Vilken betydelse hade kommunreformen i detta longitudinella tidsperspektiv? (Figur 4).

Framställningens tredje led behandlar servicestandardens kommunala skillnader vid tidsmässiga tvärsnitt. Frågeställningarna anknyter till vilka bestämningsfaktorer som kan förklara de kommunala skillnader som rådde vid givna tidpunkter. Tvärsnittsanalyserna är specialanalyser av kommunsystemet vid vissa av de tidpunkter som behandlades i den longitudinella utvecklingen. De allmänna och kommunala bestämningsfaktorernas betydelse för de kommunala skillnadernas longitudinella utveckling kommer att avspeglas på nytt i de tidsmässiga tvärsnitten, men de senare kommer att förtydliga de förändringar som skett. Genom tvärsnittsundersökningarna kommer dessutom speciella kommuner eller kommungrupper att kunna följas från tidpunkt till tidpunkt, vilket kan bidra till att belysa hur skilda delar av kommunsystemet förändrats. (Figur 5).



Figur 4. Principskiss för analys av servicestandardens kommunala variationsutveckling i longitudinellt perspektiv.



Figur 5. Principskiss för analys av servicestandardens kommunala skillnader vid givna tidsmässiga tvärsnitt.

BESTÄMNINGSFAKTORERNAS UTVECKLING

DE ALLMÄNNA BESTÄMNINGSFAKTORERNAS UTVECKLING

Avsikten med detta kapitel är att beskriva utvecklingen för de allmänna bestämningsfaktorer som på skilda sätt påverkat servicestandardens förändring i kommunerna sedan mitten av 1960-talet. Statens initiativ till kommunala serviceåtaganden skall inventeras och jämföras med de initiativ som kommunerna själva svarat för. Regleringen via obligatoriska och frivilliga verksamheter skall behandlas. De speciella driftsbidragens utveckling skall beröras liksom huvudragen i den politiska, demokratiska och förvaltningsmässiga utvecklingen. Vidare skall statens allmänna bidrag, särskilt då den successiva utbyggnaden av skatteutjämningssystemet, diskuteras.

INITIATIV OCH REGLERING

De viktigaste serviceåtaganden och kommunala verksamhetsområden som förekom i kommunerna vid slutet av 1970-talet redovisas i tabell 1. Begränsningar har gjorts i flera olika avseenden. Vissa serviceverksamheter har inte medtagits, andra har inte specificerats i alla de underverksamheter som förekommer i kommunerna. Vem som varit initiativtagare markeras i tabellens vänstra del, medan det i tabellens högra del markeras om verksamheterna är obligatoriska eller frivilliga. Både då det gäller initiativdelen och regleringsdelen har gränsdragningarna varit svåra, varför vissa förtydliganden kommer att lämnas i texten.

Staten har varit den dominerande initiativtagaren till de verksamhetsplaner som vuxit fram under senare år. Det är bland tabellens exempel endast äldreomsorgsprogrammen och arbetet med gemensamma planeringsförutsättningar som varit kommunala initiativ. Bostadsförsörjningsprogrammen tillkom redan under 1960-talet, medan övriga verksamhetsplaner tillkommit under 1970-talet. De gemensamma planeringsförutsättningarna och trafikförsörjningsprogrammen aktualiserades vid kommunreformens slutår 1974, medan de övriga är något senare företeelser. Även om staten varit den dominerande ini-

tiativtagaren betyder detta inte att samtliga verksamhetsplaner blivit obligatoriska. Endast bostadsförsörjningsprogrammen och energiplanerna är obligatoriska. Trafikförsörjningsplanerna är obligatoriska i den meningen att de är nödvändiga för att erhålla statsbidrag till den lokala trafikförsörjningen.

Tabell 1. Initiativtagare till och reglering av serviceområden och planer i kommunal verksamhet (exempel)¹⁾. A = staten B = kommuner, kommunförbund C = obligatoriskt D = frivilligt.

Serviceområden och planer	Initiativ		Reglering	
	A	B	C	D
Varuförsörjningsprogram	x			x
Trafikförsörjningsprogram	x			x
Miljövårdsplan	x			x
Energiplan	x		x	
Bostadsförsörjningsprogram	x		x	
Gemensamma planerings- förutsättningar		x		x
Äldreomsorgsprogram		x		x
Socialhjälp	x		x	
Social hemhjälp	x		x	
Hemsamaritverksamhet	x		x	
Nykterhetsvård	x		x	
Färdtjänst	x		x	
Barnomsorg	x		x	
Ålderdomshem	x		x	
Konsumentvägledning	x			x
Skolmåltider	x			x
Skolhälsovård	x		x	
Syo-verksamhet	x		x	
Skolskjutsar	x			x
Samlad skoldag	x			x
Hemspråksundervisning	x		x	
Grundskola	x		x	
Gymnasieskola	x		x	
Grundvux	x		x	
Kommunal vuxenutb övr	x			x
				Forts

Tabell 1 . Forts

Serviceområden och planer	Initiativ		Reglering	
	A	B	C	D
Kulturella verksamheter		x		x
Fritidsverksamheter		x		x
Beredskapsarbeten	x			x
Företagshälsovård		x		x
Arbetsområden och lokaler		x		x
Markreservering		x		x
Bostadsförmedling	x			x
Bostadsproduktion		x		x
Bostadssubventioner	x		x	
Gator och vägar	x		x	
Trafikförsörjning (lokal)		x		x
Avfallshantering	x		x	
Vatten- och avloppsverk	x		x	
Brandskydd	x		x	

Endast staten har varit initiativtagare till tabellens exempel från den sociala omsorgen och undervisningens områden. Serviceinnovationerna inom dessa två områden har varit många sedan mitten av 1960-talet. Den sociala hemhjälpen och hemsamaritverksamheten har vuxit fram och fått vidgade arbetsuppgifter. Barnomsorgen har vidgats till att gälla alltfler åldersgrupper och har i pedagogiskt avseende kommit att få större ansvar än tidigare. Färdtjänsten är en företeelse som uppkom i anslutning till kommunreformen vid mitten av 1970-talet. Konsumentvägledningen tillkom under senare delen av detta decennium. Syo-verksamheten, samlad skoldag, kommunal vuxenutbildning och hemspråksundervisning är sådana verksamheter som framförallt vuxit fram efter kommunreformen. Merparten av den sociala omsorgens och undervisningens verksamheter är obligatoriska. Endast vissa undervisningsverksamheter har lämnats som frivilliga.

Bland de exempel som valts från fritids- och kulturverksamheten, bygg- och planväsendet och den industriella verksamheten återfinns de flesta kommunala initiativen och de flesta frivilliga verksamheterna. Initiativen då det gäller fritid och kultur har varit kommunala

1) Sammanställd i samråd med kommundepartementet och kommunförbundet.

och verksamheterna helt frivilliga. De speciella åtaganden som dessa omfattar har vidgats kraftigt sedan 1960-talet. Beredskapsarbetena är en kommunal företeelse som härrör från 1920-talet, men vidgades kraftigt under senaste decenniet i jämförelse med 1960-talet. De syster- sättnings- näringslivspolitiska åtgärder som framförallt efter kommunreformen prövats och utvecklats vid sidan av beredskapsarbetena är frivilliga. De industriella verksamheterna är obligatoriska, men kan bedrivas organisatoriskt fristående från kommunerna.

SPECIALDESTINERADE DRIFTS— OCH INVESTERINGS— BIDRAG

Staten förefaller ha varit den främsta initiativtagaren både till sådana serviceåtaganden som kommit till sedan 1960-talet och till sådana som redan var etablerade i kommunerna vid den tidpunkten. De obligatoriska inslagen har dessutom varit betydande, även om åtskilliga har lämnats till kommunerna som frivilliga verksamheter. Staten har varit särskilt benägen till initiativ ifråga om verksamhetsplaner och serviceåtaganden inom de sociala, utbildningsmässiga och miljömässiga områdena. Genom verksamhetsplanerna kan staten skaffa sig överblick över både behov och standard i kommunerna för att därigenom planera statsbidragsverksamheten och reformer, samtidigt som medvetenheten ökar i kommunerna om rådande förhållanden. Initiativen inom de övriga områdena torde framförallt bero på att kraven på likvärdiga förhållanden i skilda delar av landet har varit särskilt angelägna att arbeta för. De kommunala initiativen har framförallt gällt bostäder, näringsliv och sysselsättning, där frivilligheten råder.

Genom de specialdestinerade statsbidragen försöker statsmakterna påverka servicestandarden inom framförallt de områden där de själva varit initiativtagare, men dessutom då det gäller kommunala initiativ som kan anses ha särskilt samhällsintresse. Antalet specialdestinerade bidrag har ökat sedan 1960-talet, men inte särskilt mycket. Antalet drifts- och investeringsbidrag var sammanlagt 39, 40 och 47 åren 1965, 1972 respektive 1977, ungefär jämnt fördelade på de två kategorierna¹⁾. Bidragen är reglerade i särskilda författningar. De flesta avser små bidragsandelar till begränsade verksamhetsområden i kommunerna. Hälften av bidragen omfattar exempelvis endast en procent av bidragsbeloppet per år totalt.

1) Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. SOU 1977:78.

Driftsbidragens andelar av bruttodriftskostnaderna inom några av de viktigaste statsbidragsberättigade verksamhetsområdena vid skilda tidpunkter från mitten av 1960-talet och framåt redovisas i tabell 2. Bidragsandelarna är inte hämtade ur regelsamlingar eller författningar, beroende på att de då skulle bli svårt att jämföra prestations- och kostnadsrelaterade bidrag. Bidragsregler är dessutom svåra att jämföra med bibehållen överblick då skilda tidpunkter observeras. Bidragsandelarna i tabellen är istället andelar som faktiskt kommit kommunerna till del. Beräkningarna är endast ungefärliga, fastställda genom jämförelser av data som hämtats från enskilda kommuners budgetavräkningar och kontoplaner från 1960-talet och framåt och data som hämtats från statistikserien »Kommunernas finanser» avseende kommunsystemet som helhet.

Tabell 2. Driftsbidragens andelar av bruttokostnaderna inom vissa verksamhetsområden vid skilda tidpunkter¹⁾

Service/år	1965	1970	1975	1979
Socialhjälp m m	15	15	16	16
Social hemhjälp	17	28	37	34
Bostadsbidrag		50	51	39
Barnomsorg	19	19	31	43
Pensionärs- och handikappomsorg	2	5	7	13
Färdtjänst			18	30
Ålderdomshem	1	1	1	1
Sjuk- och hälsovård	12	12	12	11
Skolsocial verksamhet	16	0	0	2
Grundskola	75	72	77	84
Vuxenutbildning			66	77
Fritidsverksamhet				
Kulturell verksamhet	29	2	1	0
Trafikförsörjning			19	20
Industriell verksamhet				

1) Vissa speciella bidrag var skatteunderlagsgraderade år 1965, varför beräkningarna detta år inte helt kan jämföras med de övriga. Detta bidragssystem avvecklades successivt efter skatteutjämningsystemets tillkomst år 1966.

Vad som framförallt kännetecknat förändringarna då det gäller driftsbidragen är inte att deras antal ökat särskilt mycket, utan att bidragsandelarna ökat inom vissa viktiga verksamhetsområden. Bidragsandelarna har förbättrats kraftigt inom vissa delar av social omsorg, kanske främst under sammanläggningsåren 1970-1975. Sjukvård, hälsovård och utbildning är däremot sådana verksamheter där bidragsandelarna ändrats i begränsad omfattning. De minskade bidragsandelarna till skolsocial verksamhet beror på att både skolmåltider och skolskjutsar var bidragsberättigade vid mitten av 1960-talet. Driften av fritidsverksamheten har inte varit bidragsberättigad under perioden som helhet. Efter det att folkbibliotekens bidrag upphörde har även den kulturella verksamheten kommit att tillhöra de icke bidragsberättigade verksamheterna, vilket varit fallet med den industriella verksamheten under hela perioden.

Investeringsbidragens andelar av kapitalkostnaderna inom några få men viktiga verksamhetsområden vid skilda tidpunkter redovisas i tabell 3.

Tabell 3. Investeringsbidragens andelar av kapitalkostnaderna inom vissa verksamhetsområden vid skilda tidpunkter¹⁾

Anläggningar/år	1965	1970	1975	1979
Barndaghem, fritidshem	6	25	32	2
Sjukvård o hälsovårdsanlägg	4	12	14	14
Skolbyggnader	2	20	18	15
Gatu- o väganläggningar	66	68	56	24
Vatten o avloppswerk	10	10	11	11

Investeringsbidragen ökade kraftigt under senare hälften av 1960-talet, vilket var något tidigare än vad som kunde märkas då driftsbidragens förändringar betraktades. Särskilt investeringsbidragen inom den sociala omsorgens och utbildningens områden ökade kraftigt, medan endast marginella förändringar ägde rum ifråga om bidragen till infrastrukturens utbyggnad i kommunerna. Bidragen till barnomsorgen ökade därefter ytterligare åren 1970-1975, medan bidragen i övrigt endast förändrades marginellt. Senare hälften av 1970-talet kännetecknades av att investeringsbidragen antingen minskade eller stagnerade inom vissa områden.

1) Se föregående fotnot.

De statliga specialdestinerade bidragen har kommit att kritiserats kraftigt under 1970-talet, i synnerhet sedan den politiska och förvaltningsmässiga kompetensen ökade i kommunerna efter kommunreformen. Kritiken gäller främst att statsmakterna bibehåller bidragen långt efter det att nya serviceåtaganden blivit politiskt självklara och accepterade delar av kommunernas verksamhet, vilket orsakar administrativa kostnader som anses onödiga. Specialbidragens eventuellt utjämnande effekt kommunerna emellan på längre sikt anses begränsa självstyrelsen i kommunerna, eftersom det bör vara kommunernas rätt att politiskt bestämma hur servicestandarden skall fördelas mellan skilda verksamheter efter det att statsmakterna fått garantier för att vissa miniminivåer uppnåtts. Eftersom självstyrelsens förutsättningar att fatta dessa politiska beslut ökat efter kommunreformen, bör enligt denna kritik de specialdestinerade bidragen successivt överföras till de allmänna och fritt disponibla bidragen¹⁾. Vissa förändringar i statsbidragsgivningen har kunnat märkas under senare år till följd av denna kritik. Begränsade bidrag till åtskilliga mindre verksamheter har tagits bort och förts över till de allmänna bidragen, samtidigt som ansökningsprocedurerna förenklats och kontrollerna minskats²⁾.

POLITIKEN OCH FÖRVALTNINGEN

Statens inflytande på servicestandarden i kommunerna, via de specialdestinerade bidragen och lagstiftningen, måste mot bakgrund av vad som framkom i föregående avsnitt vara en väsentlig faktor att uppmärksamma. Självstyrelsens betydelse skall dock inte underskattas. Det är den politiska viljan i kommunerna som bestämmer behovstillfredsställelsen, både vad beträffar obligatoriska och frivilliga verksamheter. De statliga bidragen täcker inte servicestandardens kostnader totalt. Beskattnings- och avgiftsbenägenheten är viktiga faktorer i sammanhanget, vid sidan av den allmänna ekonomiska utvecklingen i kommunerna. De senaste årens forskning om budgetprocessen i kommunerna pekar på att statsbidragens bidragsandelar är väsentliga då politikerna fattar beslut om ekonomiska satsningar. Politiker avstår inte gärna från statsbidrag annat då det bedöms att

1) Se vidare: Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. SOU 1977:78.

2) Se vidare: Ökad kommunal självstyrelse. SOU 1980:10.

kostnaderna totalt skulle bli alltför belastande. Det principiella inslaget av statlig styrning kan det råda delade meningar om men det hindrar knappast politiker ifrån att använda bidragen. De administrativa besvärigheterna och myndigheternas kontroller i samband med ansökningsförfarandena kan inte påvisas ha någon betydelse i budgetprocessen. Politikerna anser sig i viss utsträckning vara påverkade av vad lagstiftningen kräver då det gäller ekonomiska satsningar inom vissa delar av social omsorg och utbildning, men knappast av lagstiftningen generellt (Magnusson 1982).

Frågan om den statliga politikens allmänt pådrivande och utjämnande effekt i kommunerna har inte besvarats i den budgetforskning som refererades ovan. Den pekar på intressanta samband, men klarlägger inte den samlade effekten på kommunsystemet över tiden. Den pekar dock på behovet av att komplettera den hittillsvarande framställningen om den statliga politikens utveckling med självstyrelsens förändring såsom den kommer till uttryck via partipolitiken och förvaltningen eftersom den statliga politiken mera förefaller ha varit en stimulanspolitik än en hårt styrande politik under de gångna åren. Har självstyrelsen förändrats kraftigt ifråga om arbetssätt och arbetsvillkor kan de sätt på vilka den bemöter statsmakternas signaler också ha förändrats, med åtföljande effekt på serviceproduktionen i kommunerna.

Den politiska förändringen i kommunerna, framförallt efter kommunreformen, skall kortfattat skisseras och då framförallt i de avseenden som kan ha varit betydelsefulla då det gäller servicestandardens ökning och eventuella utjämning¹⁾. Det kan då konstateras att professionaliseringen av politikerkåren och partipolitiseringen har ökat markant i kommunerna. Antalet politiker har minskat från 115 000 till 40 000 under perioden. Nästan 90 procent av kommunerna hade heltidsanställda kommunalråd vid slutet av perioden. Partierna i de större kommunerna har i ökande utsträckning anställt politiska sekreterare för kontakter med de numera helt politiserade facknämnderna. Partigrupperingar i styrelser, fullmäktige och nämnder har tillkommit. De politiska partierna utarbetar allt oftare lokala handlingsprogram och partilinjerna följs vid voteringar i fullmäktige. Även om partipolitiseringen ökat i kommunerna har därför inte partiaktiviteten ökat, mätt i antalet aktiva medlemmar eller mötesdeltagare. Aktiviteterna i dessa avseenden är tämligen oförändrade sedan 1960-talet. De aktiva och politiskt intresserade kommunmedborgarna

1) Fakta om utvecklingen är hämtade ur Westerståhl-Johansson (1981).

går alltmer partierna förbi. Deras »kommunkontakter» har exempelvis inte minskat sedan kommunreformen, men tjänstemännen i kommunerna har i ökad utsträckning kommit att bli kontaktpersoner. Medborgarnas aktiviteter via direkta aktioner och demonstrationer har dessutom ökat, liksom engagemanget i intresseföreningar och andra organisationer. Partierna har m a o fått konkurrens av organisationssamhället även om denna konkurrens knappast ännu blivit lika märkbar som i rikspolitiken. Medborgarnas kunskaper om kommunalpolitiken och förhållandena i kommunerna har dessutom förbättrats kraftigt sedan 1960-talet, sannolikt beroende på att massmedias bevakning ökat efter kommunreformen och på att utbildningen genomsnittligt höjts i kommunerna.

Självstyrelsens arbetssätt och arbetsvillkor har som framgått ovan ändrats påtagligt sedan 1960-talet. Självstyrelsen har sannolikt stärkts efter kommunreformen. Vad kan denna förändring tänkas ha haft för betydelse då det gäller sättet att bemöta statsmakternas allmänna stimulans- och utjämningspolitik och då det gäller dess effekter i kommunerna? Professionaliseringen, partipolitisereringen och medborgarnas ökade kunskaper om förhållandena i kommunerna kan ha haft en allmänt tillväxtbefrämjande effekt. De statliga stimulansåtgärderna framförallt då det gäller obligatoriska verksamheter kan därför ha haft en betydande genomslagskraft. Den förstärkta självstyrelsen i kommunerna kan dock tänkas ha valt att öka de frivilliga verksamheterna på bekostnad av obligatorierna. Dess eventuella tillväxtbefrämjande effekt kan följaktligen ha valt olika vägar, vilket den fortsatta framställningen skall få utvisa.

Beträffande servicestandardens utjämning kommunerna emellan kan följande anföras. Partipolitisereringen har sannolikt skärpt de ideologiska motsättningarna i kommunerna, främst mellan de socialistiska och de borgerliga blocken. Skiljelinjerna kan antas gå mellan benägenheten att satsa på obligatoriska eller frivilliga verksamheter, mellan beskattningsbenägenhet och avgiftsfinansiering och mellan en allmän inställning till att vidga eller begränsa det kommunala engagemanget eller verksamhetsomfattningen. Den förstärkta självstyrelsen i kommunerna kan därför eventuellt ha motverkat den statliga utjämningspolitiken och bidragit till att servicestandardens kommunala skillnader ökat efter kommunreformen, vilket återigen den fortsatta framställningen skall få utvisa.

Parallellt med att antalet politiker minskat i kommunerna, har tjänstemannakåren vuxit kraftigt. Den har genomsnittligt tredubblats

sedan mitten av 1960-talet¹⁾. Tjänstemannatätheten varierar dock betydligt. En politiker per tio tjänstemän är ett vanligt förhållande i de större kommunerna, medan det finns en politiker på endast två tjänstemän i de mindre kommunerna. Förvaltningsapparaten har specialiserats och differentierats kraftigt sedan 1960-talet, främst i de större kommunerna medan de mindre kommunerna ännu saknar kompetens på vissa områden, kanske framförallt inom de fysiska planeringen, och därför är beroende av expertis utifrån. Vad kan då förvaltningsapparatus expansion tänkas ha haft för inflytande på servicestandardens förändring i kommunerna? Det är tänkbart att förvaltningsspecialisternas kunskap om den statliga bidragspolitiken och om förhållandena i kommunerna kan ha påverkat det politiska beslutsfattandet i riktning mot en allmän tillväxtökning. Eventuellt kan fackförvaltningarnas inbördes konkurrens ha verkat i samma riktning. Det kan vidare vara så att förvaltningsspecialisternas fackkunskaper och utbildning bidragit till en värdegemenskap med statsmakternas intentioner och myndigheternas rekommendationer och regelsystem, varför den statliga utjämningspolitiken kan vara fast förankrad i tjänstemannakåren.

Både politikens professionalisering och förvaltningsapparatus specialisering och tillväxt kan ha verkat i samma riktning, dvs haft en allmänt tillväxtfrämjande effekt, vilket skall undersökas i ett senare sammanhang. Däremot kan det förhålla sig så att partipolitiseringsen och uppkomsten av förvaltningsspecialiteter arbetat i rakt motsatt riktning ifråga om servicestandardens utjämning kommunerna emellan. Eventuellt kan partipolitiseringsen ha motarbetat den statliga utjämningspolitiken, medan däremot förvaltningsspecialisterna kan ha arbetat mera i överensstämmelse med denna politik. Denna fråga skall undersökas i ett senare sammanhang.

STATENS ALLMÄNNA BIDRAG TILL KOMMUNERNA

Statens allmänna bidrag består av de s k särskilda bidragen och skatteutjämningsbidraget. De förstnämnda är vanligen tillfälliga bidrag, avsedda att under några år kompensera kommunerna för t ex bortfall i skatteunderlaget till följd av skattesystemets omläggning eller för beslut om skattestopp under ett eller annat år i kommunerna, vilket utan kompensation skulle drabba vissa ekonomiskt svaga kommuner

1) Fakta om utvecklingen är hämtade ur Strömberg - Norell (1982).

särskilt hårt. Skatteutjämningsbidraget kompenserar kommuner med brist på skatteunderlag eller kommuner med särskilda kostnader i verksamheten. De allmänna bidragen förhåller sig neutrala till speciella serviceverksamheter, genom att de är fullt disponibla finansiella stöd i verksamheten totalt.

Skatteutjämningsbidragets tillkomst vid mitten av 1960-talet och förändring under de följande åren skall närmast beröras. Den principiella hållningen från statens sida hade sedan länge varit att skillnaderna i servicestandard kommunerna emellan borde komma till uttryck genom beskattningen i kommunerna. Lika klart framstod emellertid att denna princip var svår att vidmakthålla bl a beroende på att produktionskostnaderna för samma servicestandard kunde variera kraftigt mellan kommuner i landet, till följd av kommunernas yta och deras geografiska läge. Eftersom näringsliv och sysselsättning inte var lika i kommunerna, var även variationerna i skatteunderlaget betydande.

De första åren av 1960-talet var de allmänna bidragen begränsade¹⁾. Särskilda bidrag utgick som compensation för att kommunerna förlorat skatteunderlag och ortsavdragsbestämmelserna några år tidigare, men något skatteutjämningsbidrag förekom knappast. Ett sk skattelindringsbidrag utgick visserligen till kommuner med påtagligt svagt skatteunderlag, men bidraget ändrade inte på något mera systematiskt sätt de olikheter som rådde i landet.

Eftersom staten strävade efter en utjämning av servicestandard, skattesatser och kanske framförallt skatteunderlag i landets kommuner, beslutades om ett skatteutjämningsystem år 1965. Det antogs att den planerade kommunreformen inte ensam skulle kunna utjämna de betydande skillnader som konstaterats mellan kommunerna, utan att denna reform måste kompletteras med ett skatteutjämningsystem. Genom detta system garanterades kommunerna ett minsta skatteunderlag, för flertalet kommuner 90 procent av medel-skattekraften i landet. Kommunerna i större delen av Norrland, delar av Värmland och Kopparbergs län garanterades 110 procent, i Norrbottens län 125 procent. Garantitillskotten till dessa kommuner motiverades med att produktionskostnaderna visat sig vara högre i dessa kommuner än i andra delar av landet. Därutöver gavs ett extra tillskott till de kommuner vars skattesats låg över medelutdebiteringen i landet, medan tillskotten reducerades något för de kommuner som hade lägre skattesats. Bidragssystemet kompletterades

1) Fakta är hämtade ur Reformerad skatteutjämning. SOU 1972:44.

dessutom med ett extra bidrag, utan utjämnande syfte, till samtliga kommuner som ett finansiellt grundstöd åt samhällsbyggandet i kommunerna.

1965 års skatteutjämningsystem tillämpades oförändrat fram till år 1972, då det utvärderades. Vid utvärderingen konstaterades det att de bakomliggande principerna varit riktiga och att konstruktionen fungerat förvånansvärt väl under perioden. Viss detaljkritik framkom dock. Bl a ansågs kopplingen mellan skattesats och bidragstillskott vara skattehöjande. Bakom denna koppling låg tanken att höga skattesatser berodde på höga produktionskostnader och tvärtom, vilket borde kompenseras eller reduceras med bidragstillskott eller dess reduktion. Kritiken avsåg att detta samband inte var helt säkerställt och att vissa kommuner missbrukade förmånen genom att onödigt höja skattesatsen, varvid servicestandarden kunde ökas inte bara med skatteökningen utan även med bidragstillskottet. Vidare ansågs de områdesindelningar som låg bakom garantiprocenttalen allför schablonartade med den konsekvensen att kommuner som låg nära varandra kunde behandlas olika.

Den detaljkritik som riktades mot skatteutjämningsystemet beaktades i det reviderade systemet som tillämpades från och med år 1974, dvs då kommunsammanläggningarna avslutades¹⁾. Bestämmelserna om skattesatsens nivå togs bort och bidraget renodlades till garanterade, skatteunderlag lika för samtliga kommuner inom garantiområdena. Schabloniseringen av dessa områden minskade, dels automatiskt genom kommunsammanläggningarna, dels genom att indelningen i områden gjordes noggrannare. Kommuner i de södra och mellersta delarna av landet garanterades även fortsättningsvis 90 procent av medelskattekraften, medan övriga kommuner garanterades 95, 100, 105, 110, 115, 120, 125 eller 130 procent. Bakom dessa garantitillskott låg inte bara compensation för produktionskostnader, utan dessutom ett visst regionalpolitiskt stöd åt framförallt stödombudskommunerna. En viss förbättrad servicestandard i dessa kommuner ansågs bidra både till sysselsättningen och till kommunernas attraktivitet för näringslivet.

Sedan år 1979, vilket är det egentliga slutåret i denna undersökning, har skatteutjämningsystemet reviderats ännu en gång. Förändringarna har genomförts successivt och deras effekter kan knappast ännu överblickas helt.

1) Fakta är hämtade ur Kommunerna. Uthyggnad. Utjämnning. Finansiering. SOU 1977:78.

Tabell 4. Allmänna bidrag till kommunerna 1965-1977, fördelade på olika ändamål. Relativ fördelning och miljoner kronor totalt¹⁾

Allmänna bidrag och år	1965	1970	1975	1977
Skattelindring/utjämning	17	99	68	45
Skattebortfall	74		26	45
Begränsning av k-skatt				9
Övrigt	9	1	6	1
Summa	100	100	100	100
Miljoner kronor totalt	571	968	2 407	4 285

Statens kostnader förefaller dock ha ökat kraftigt, vilket bl a orsakat försök att bromsa systemets genomslagskraft. Garantiområdena har fördubblats och minimi- respektive maximigarantierna har höjts till 103 respektive 136 procent av medelskattkraften i landet. Bl a har det regionalpolitiska stödet ökat kraftigt.

Tre förhållanden förtjänar särskild uppmärksamhet i samband med skatteutjämningsbidraget. För det första multipliceras kommunernas skattesatser med garantitillskottet för att erhålla det bidrag som tillfaller kommunerna. För det andra ökar medelskattkraften årligen i landet. För det tredje har garantiprocenttalen och grundbidragen ökat då systemet reviderats. Dessa tre förhållanden torde ha bidragit till att skatteutjämningsystemet haft en tillväxtbefrämjande effekt vid sidan av den utjämnande effekt som varit dess främsta syfte. Båda dessa effekter skall undersökas i den fortsatta framställningen och då framförallt med avseende på hur de förändrats under skilda tidsperioder.

1) Statsbidragen till kommuner och landstingskommun. DsKn 1979:9.

DE KOMMUNALA BESTÄMNINGSFAKTORERNAS UTVECKLING

De allmänna bestämningsfaktorerna redovisades i föregående kapitel. Detta kapitel kommer att ägnas de kommunala bestämningsfaktorernas utveckling, med avseende på de fem typkommuner som skall behandlas i de närmast följande kapitlen.

De fem kommunerna är Kävlinge, Sjöbo, Grästorp, Lidköping och Luleå. Som urvalskriterier har använts politisk majoritet, urbaniseringsgrad, befolkningsstorlek, pendling, näringsgrensstruktur, ytstorlek och sammanläggningsår. Kommunerna har valts för att vara så olika varandra som möjligt i dessa avseenden år 1979. De kommunala bestämningsfaktorerna, som för dessa fem typkommuner skall redovisas från mitten av 1960-talet och framåt, är identiska med urvalskriterierna.

Uppgifterna om politisk majoritet i kommunerna har hämtats ur statistikserien »Allmänna valen». Befolknings- och näringsgrensdata härrör från folk- och bostadsräkningarna 1965-1980. Kartmaterialet som redovisar kommunsammanläggningarna har erhållits från kommunkontoren.

GEMENSAMMA DRAG I UTVECKLINGEN

Vid mitten av 1960-talet bestod de fem typkommunerna av 23 kommuner. De kommunala bestämningsfaktorerna för dessa kommuner har vägts samman så att de beskriver de områden som kom att bilda de nya kommunerna (tabell 5). Begreppet »fiktiva» kommuner avser fortsättningsvis detta sätt att betrakta de blivande kommunerna. Tabell 6. återger de kommunala bestämningsfaktorerna i de nya kommunerna år 1979/80.

De politiska majoritetsförhållandena i kommunerna kan inte kommenteras, eftersom det knappast går att tala om politiskt »fiktiva» förhållanden i skilda områden. Ett allmänt drag i utvecklingen är att urbaniseringen ökat under perioden. Centralorterna har dock inte ökat befolkningsandelarna särskilt mycket, medelvärdet har endast

Tabell 5. Presentation av kommunurvalet. Kommundata år 1965.
Fiktiva

Kommundata	Käv- linge	Sjöbo	Gräs- torp	Lid- köping	Luleå
Politisk majoritet					
S					
B					
O					
Andel central- ortsbefolkning	35	21	28	56	71
Tätortsgrad	74	32	28	66	81
Befolkning totalt	12 594	13 968	5 598	33 429	53 030
Åldersfördelning:					
0 - 9 år	15	13	12	14	16
10 - 19 år	15	15	16	15	17
20 - 64 år	57	54	55	57	59
65 - w år	13	18	17	14	8
Pendlingstal	78	90	86	101	105
Förvärvsfrekvens:					
Män					
Kvinnor					
Näringsgrensfördelning:					
(sysselsatta)					
O förvaltning	17	14	17	25	36
Service, handel m m	12	11	10	13	16
Industri m m	54	27	28	43	38
Jordbruk m m	17	48	45	19	10
Näringsgrensfördelning:					
(arbetstillfällen)					
O förvaltning	14	12	12	26	36
Service, handel m m	14	10	21	13	15
Industri m m	51	21	15	43	39
Jordbruk m m	21	57	52	18	10
Sammanläggningsår					

Tabell 6. Presentation av kommunurvalet. Kommundata år 1979/1980

Kommundata	Käv- linge	Sjöbo	Gräs- torp	Lid- köping	Luleå
Politisk majoritet					
S					x
B	x	x	x		
O				x	
Andel central- ortsbefolkning	28	34	38	55	67
Tätortsgrad	86	53	42	74	91
Befolkning totalt	20 183	14 666	5 488	34 812	67 180
Åldersfördelning:					
0 - 9 år	17	13	13	12	13
10 - 19 år	16	14	14	15	15
20 - 64 år	55	53	53	55	61
65 - w år	12	20	20	18	11
Pendlingstal	64	72	68	98	107
Förvärvsfrekvens:					
Män	76	67	68	68	69
Kvinnor	55	47	41	45	52
Näringsgrensfördelning:					
(sysselsatta)					
O förvaltning	30	25	27	31	36
Service, handel m m	38	34	24	29	41
Industri m m	26	16	24	30	21
Jordbruk m m	6	25	25	10	2
Näringsgrensfördelning:					
(arbetsställen)					
O förvaltning	26	22	23	33	34
Service, handel m m	36	29	24	29	41
Industri m m	30	13	15	28	23
Jordbruk m m	8	36	38	10	2
Sammanläggningsår	74	74	52	69	69

ökat från 42 till 44 procent, utan så gott som hela ökningen gäller samtliga tätorter i kommunerna. Medelvärde för tätortsgraden ökade från 56 till 69 procent. Befolkningstalen har ökat under perioden. Medeltalet förändrades från 23 700 till 28 500. Beträffande befolkningens ålderssammansättning kan endast marginella förändringar noteras, en knapp procentenhets minskning i de yngre och de aktiva åldersklasserna och motsvarande adderad ökning i den äldsta klassen. Nettopendlingen har genomsnittligt ökat i de fem kommunerna sedan mitten av 1960-talet. Pendlingstalet eller »självförsörjningsgraden» vad gäller arbetstillfällen har sjunkit från 92 till 82 procent. Männens förvärvsfrekvens har varit tämligen konstant, medan däremot kvinnornas ökat kraftigt. Medelvärde i det senare fallet ökade från 40 till 48 procent¹⁾.

Allmänt sett har de kraftigaste förändringarna ägt rum då det gäller sysselsättning och näringsliv. Ca 22 procent av den yrkesverksamma befolkningen var verksamma inom offentlig förvaltning vid mitten av 1960-talet. Denna andel hade ökat till 30 procent vid periodens slut. Andelen yrkesverksamma inom service, handel m m fördubblades under samma period, från ca 12 till 24 procent. Yrkesverksamma inom industrin sjönk genomsnittligt från 38 till 33 procent och inom jordbruket från 28 till 14 procent. Arbetstillfällena i de fem kommunerna förändrades i stort sett på liknande sätt, med de avvikelser som pendlingen ger upphov till.

VARIATIONER I DEN KOMMUNALA UTVECKLINGEN

Hittills har de allmänna eller gemensamma dragen i utvecklingen kommenterats i genomsnittstermer. Vad som därutöver är väsentligt att undersöka är hur variationerna i kommunerna emellan utvecklats under perioden. Har de fem typkommunerna kommit att bli allt mer lika varandra över tiden eller har olikheterna ökat?

Variationskoefficienten (VK) är ett statistiskt sätt att mäta variationen i en fördelning så att den direkt kan jämföras med variationerna i andra fördelningar. Variationskoefficienten beräknas som standardavvikelsen i procent av medelvärdet. Lågt koefficienttal pekar på liten variation, högt koefficienttal på stor variation.

Variationerna (koefficienterna) i bestämningsfaktorerna för de verkliga kommunerna åren 1965 och 1970, dvs före sammanlägg-

1) Jämförelsen görs här mellan åren 1970 och 1979/1980.

ningens slutår, redovisas i den första och tredje kolumnen i tabell 7. Variationerna för de fiktiva kommunerna samma år (kommunblocken) redovisas i den andra och fjärde kolumnen, medan de färdigbildade kommunerna åren 1975 och 1979/1980 redovisas i de två sista kolumnerna. De verkliga kommunernas skillnader skall inledningsvis följas genom åren.

Tabell 7. Variationer i kommundata. Variationskoefficienter beräknade för fem typkommuner åren 1965, 1970, 1975 och 1979/80. Förklaringar i texten

Kommundata	Fiktiva			Fiktiva		
	1965	1965	1970	1970	1975	1979/80
Andel centralorts- befolkning	94	44	60	39	33	33
Tätortsgrad	75	39	58	35	31	27
Befolkning totalt	130	73	140	76	76	76
Ålders- sammansättning ¹⁾	12	11	17	13	14	12
Pendlingstal	18	11	16	14	19	21
Mäns förv frekv			5	4	4	5
Kvinnors förv frekv			28	34	14	10
Näringsgrenar (sysselsatta) ¹⁾	47	34	41	33	32	30
Näringsgrenar (arbetstillfällen) ¹⁾	64	43	56	36	39	37

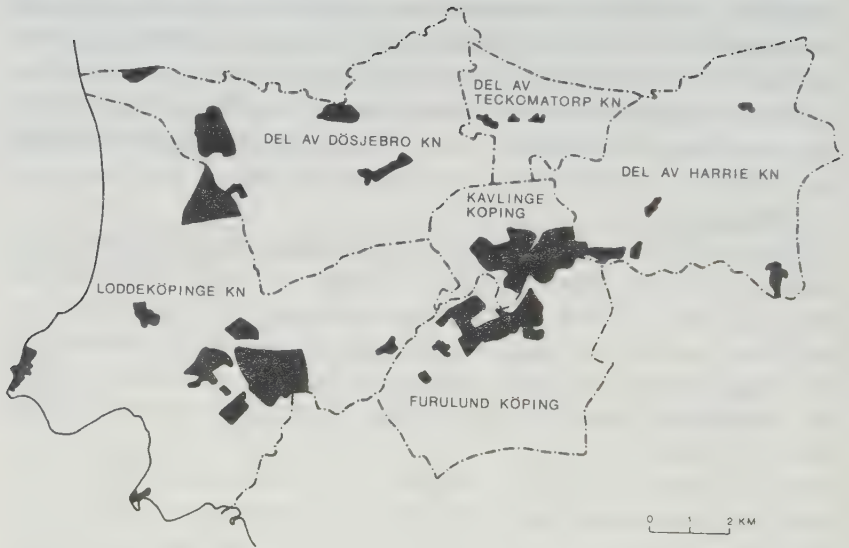
1) Medelkoefficienten för åldersklasser respektive näringsgrenar.

Det är framförallt då det gäller urbaniseringsgraden som kommunerna kommit att likna varandra. Variationskoefficienterna för centralortsbefolkningen och tätortsgraden minskar kraftigt från vänster till höger i tabellen. Även befolkningstalets koefficient minskar kraftigt. Däremot har variationerna i befolkningens ålderssammansättning varit tämligen måttliga över tiden. Andelen förvärvsarbetande män varierade i samma omfattning under den del av perioden som kan överblickas, medan däremot variationskoefficienten för kvinnornas förvärvsfrekvens minskat kraftigt. Kommunerna har i detta avseende alltmer kommit att likna varandra. Pendlingstalet eller »självförsörj-

ningsgraden» uppvisar fluktuerande variationskoefficienter, men tendensen har varit att kommunerna kommit att bli mera olika varandra. Variationen i de yrkesverksammas näringsgrenstillhörighet har minskat över tiden, men inte särskilt kraftigt. Betydligt kraftigare variationsminskningar kan däremot noteras beträffande arbetstillfällenas näringsgrenstillhörighet. Det är nettoutpendlingens förändring som förklarar skillnaderna i utvecklingen mellan de två sistnämnda fördelningarna.

Det förefaller vid denna hastiga genomgång som om kommunerna kommit att likna varandra alltmera sedan mitten av 1960-talet. En väsentlig fråga att reda ut i det sammanhanget är dock i vilken utsträckning som denna ökade kommunala likhet beror på administrativa förändringar, dvs att de kommunala gränserna ändrats, och i vilken utsträckning det beror på verkliga förändringar inom de geografiska områdena.

Som framgår ur tabell 7. minskar koefficienterna kraftigast då de verkliga kommunerna åren 1965 och 1970 jämförs med de färdigbildade efter reformen. Det beror bl a på att de verkliga kommunerna år 1965 bestod av de 23 kommuner som så småningom kom att bilda de fem typkommunerna. Ungefär hälften var färdigbildade år 1970. De minskade skillnaderna berodde därför i väsentlig utsträckning på sammanläggningseffekten, de administrativa gränserna sträcktes ut så att de omfattade flera små kommuner, vilka tillsammans jämnade ut varandras olikheter. Skillnaderna mellan verkliga och fiktiva kommuner åren 1965 och 1970 visar sammanläggningseffekten, medan de fiktiva kommunerna vid jämförelse med åren efter reformen pekar på vad som verkligen hänt inom samma geografiska områden. Beaktas variationskoefficienternas utveckling inom samma geografiska områden, kan konstateras att det i verkligheten inte hänt särskilt mycket då det gäller minskningen av de kommunala skillnaderna. Variationskoefficienterna för centralortsbefolkningen och tätortsgraden har visserligen minskat så att skillnaderna i urbaniseringsgraden kommunerna emellan minskat och kvinnornas förvärvsfrekvens har jämnats ut över tiden, men därutöver märks mycket begränsade förändringar. Pendlingen har t o m ökat olikheterna. Små förändringar har ägt rum då det gäller sysselsättning och näringsliv. Dessutom bör tilläggas att dessa förändringar huvudsakligen ägde rum så tidigt som mellan åren 1965 och 1970, dvs huvudsakligen före kommunsammanläggningarna. Efter sammanläggningarnas slutår 1974 har knappast några förändringar ägt rum alls. Skillnaderna mellan de fem typkommunerna år 1975 kvarstod i allt väsentligt år 1979/1980.



Figur 6. Kävlinge kommun. Före sammanläggningen 1974.



Figur 7. Kävlinge kommun. Efter sammanläggningen 1974.



Figur 8. Sjöbo kommun. Före sammanläggningen 1974.



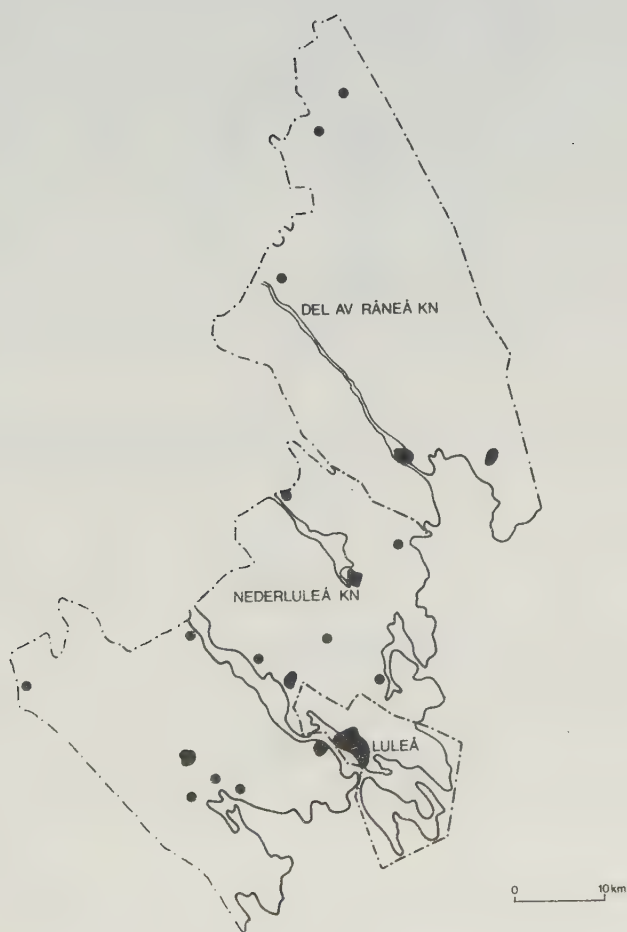
Figur 9. Sjöbo kommun. Efter sammanläggningen 1974.



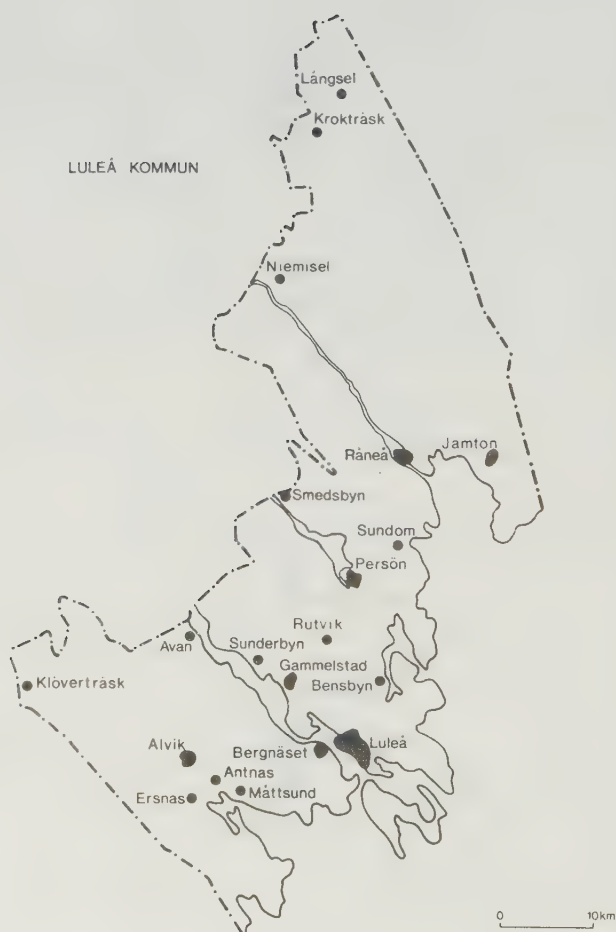
Figur 10. Lidköpings kommun. Före sammanläggningen 1969.



Figur 11. Lidköpings kommun. Efter sammanläggningen 1969.



Figur 12. Luleå kommun. Före sammanläggningen 1969.



Figur 13. Luleå kommun. Efter sammanläggningen 1969.



Figur 14. Grästorps kommun. Nuvarande och sedan 1952 oförändrad gräns.

KOMPLETTERANDE MATERIAL

De fem typkommuner vars kommunala bestämningsfaktorer redovisats, kommer i vissa avsnitt framöver att kompletteras med fem tvillingkommuner för att därmed med större säkerhet kunna belägga en rad olika utvecklingstendenser. Den fortsatta framställningen kommer därför att kretsa kring de s k fem- respektive tiourvalen. Tvillingkommunerna är Staffanstorp, Halmstad, Ö Göinge, Avesta och Munkedal kommuner.

Variationsutvecklingen för de kommunala bestämningsfaktorerna i tiourvalet redovisas i tabell 8. Till dessa s k strukturella faktorerers förändring kommer att refereras i flera avsnitt.

Det kan konstateras att variationsutvecklingen för de kommunala bestämningsfaktorerna i femurvalet, återkommer nästan exakt i tiourvalet. Kommentarer utöver de som redan givits i anslutning till tabell 7. torde därför inte behövas.

Beträffande de fem tvillingkommuner som kompletterar urvalet i de följande avsnitten kan följande nämnas då det gäller sammanläggningsdata:

Tabell 8. Variationer i kommundata. Variationskoefficienter beräknade för tio typkommuner åren 1965, 1970, 1975 och 1979/80. Förklaringar i texten

Kommundata	Fiktiva		Fiktiva		1975	1979/80
	1965	1965	1970	1970		
Andel centralorts- befolkning	75	38	52	38	37	37
Tätortsgrad	58	32	45	27	23	22
Befolkning totalt	135	72	145	60	80	79
Ålders- sammansättning ¹⁾	12	10	16	13	15	14
Pendlingstal	21	13	19	16	21	21
Mäns förv frekv			7	6	6	7
Kvinnors förv frekv			30	36	15	13
Näringsgrenar (sysselsatta) ¹⁾	44	31	35	30	30	26
Näringsgrenar (arbetstillfällen) ¹⁾	57	38	51	36	35	33

1) Medelkoefficienten för åldersklasser respektive näringsgrenar.

Staffanstorps kommun färdigbildades redan år 1952, dvs i samband med storkommunreformen.

Halmstad kommun bildades år 1974 genom sammanslagning av Halmstad stad och landskommunerna Enslöv, Harplinge och Simlångsdalen.

Broby, Knislinge, Glimåkra och Hjärsås landskommuner lades samman år 1974 till Ö Göinge kommun.

Avesta kommun färdigbildades redan år 1967 genom att Avesta stad, Krylbo köping och landskommunerna Folkärna, By och Grytnäs slogs samman.

Munkedals kommun, slutligen bildades år 1974 genom sammanläggning av Munkedal, Svarteborg, Sörbygden och delar av Ödeborg, samtliga landskommuner.

**ALLMÄN OCH
MELLANKOMMUNAL
UTVECKLING**

SERVICESTANDARD I KOSTNADSTERMER

Servicestandard kan mätas på flera sätt. Ett sätt kan vara att redovisa om serviceverksamheten förekommer eller ej i kommunerna. Ett annat sätt kan vara att redovisa vilka hushållsgrupper som genom bestämmelser, villkor och regler har möjligheten att utnyttja verksamheten. Det vanligaste sättet är dock att ange behovstillfredsställelsen, dvs antalet hushåll som kan utnyttja servicen eller som faktiskt utnyttjar den i förhållande till det potentiella antalet, reduktionsbasen. Dessa standardmått brukar benämnas reala termer, eftersom de enskilt eller i kombinationer kan beskriva verkligheten på sätt som är möjliga att direkt tolka.

Ekonomiska mått eller termer är vanligen betydligt svårare att hantera. Servicestandardens kvalitativa och kvantitativa aspekter kan bli svåra att särskilja då t ex ekonomiska satsningar relateras till reduktionsbasen. De ekonomiska måtten medför dessutom en annan svårighet, vilken består i att servicestandarden bör vara prestationsmått medan de flesta ekonomiska mått är kostnadsmått. Eftersom det finns flera faktorer som kan påverka kostnaderna vid sidan av servicestandard, prestationen, betyder detta att kostnadsmåtten bör hanteras kritiskt i sammanhang där mått på servicestandard är det som eftersträvas.

ADMINISTRATIVA OCH ANDRA SKALEKONOMISKA FÖRDELAR

Förekomsten av administrativa och andra skalekonomiska fördelar bör undersökas innan servicestandard mätas med ekonomiska mått. Förekommer skalfördelar i betydande utsträckning uppkommer svårigheter att mäta servicestandard i kostnadstermer. Beträffande administrativa driftsfördelar pekar den senaste och mest omfattande undersökningen på att det inte finns några sådana fördelar. Andelen självständiga administrativa befattningar ökar istället något med kommunstorleken, vilket kan förklaras med att kontakter och samord-

ningsproblemen ökar då förvaltningen specialiseras och differentieras. För andelen administrativ biträdespersonal kan något samband med kommunstorleken överhuvudtaget inte märkas (Strömberg-Norell 1982, ss 95-107). En viss begränsad administrativ »byråkrati» kan därför förväntas råda i större kommuner, varför servicestandardens produktionsdel kan överskattas något då kommunernas verksamhet ex sammanfattas i per capita mått. De administrativa kostnadernas andel totalt sett i kommunerna är dock begränsade och skillnaderna mellan kommunerna härvidlag så små att de knappast kan påverka huvudresultaten i de fortsatta undersökningarna.

Vissa forskningsresultat pekar dock på att det fanns administrativa skalfördelar i kommunsystemet före kommunreformens slutliga genomförande, perioden 1970-1974. De administrativa kostnaderna ökade långsammare i sammanlagda kommuner än i icke sammanlagda kommuner vid skilda sammanläggningstidpunkter, även vid kontroll för kostnadsutvecklingen i övrigt (Lane-Magnusson 1982). Det kan betyda att servicestandarden eventuellt överskattas något i små kommuner under denna period, då generella kostnadsmått används. Administrationskostnadernas andel av produktionskostnaderna totalt var dock ännu mera begränsade än under senare delen av 1970-talet, varför huvudresultaten knappast kan påverkas i sammanhanget.

Beträffande skalekonomiska fördelar i den direkta produktionen kan ett par undersökningar refereras (Tallroth 1972 och Murray 1980). Dessa pekar på att det finns sådana fördelar för vissa verksamheter som kräver stora anläggningar (brandförsvar, vatten- och avloppsförsörjning), men däremot knappast för andra verksamheter. Dessutom märks dessa fördelar redan vid en begränsad kommunstorlek, 5 000 - 10 000 invånare, varför de knappast kan vålla problem i de mätningar som följer.

BETYDELSEN AV KOMMUNÄGDA BOLAG

Drifts- och kapitalbudgetarna speglar huvuddelen av kommunernas verksamhet, vilket betyder att servicestandardens övergripande utveckling kan beräknas med stöd av dessa. Vissa delar av verksamheterna kan dock bedrivas i självständiga kommunägda bolag och stiftelser, vars betydelse bör kontrolleras inför den fortsatta framställningen. Den offentliga statistiken medger att vissa beräkningar av kommunägda bolags och stiftelsers verksamhet kan göras. Följande beräkningar avser det 30-urval kommuner som behandlas i den fort-

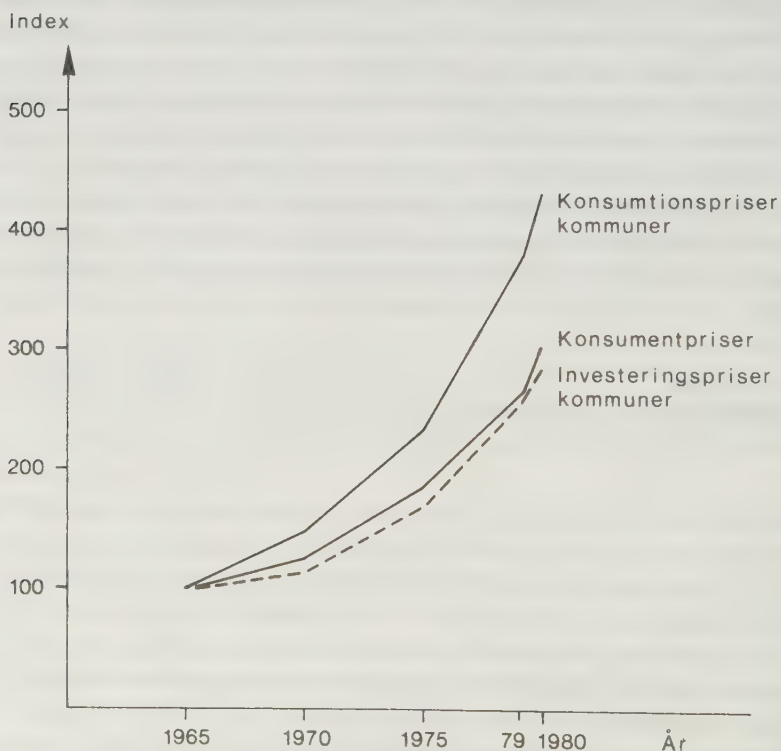
sätta framställningen. Bolagens och stiftelsernas intäkter (omsättning) är genomsnittligt ca sex procent av bruttodriftskostnaderna och ca fem procent av kostnaderna totalt i kommunerna. Korrelationen mellan bruttodriftskostnader inom ordinarie verksamheter och bolagens omsättning är $r = 0,70$, något högre med kostnaderna totalt. Det bör nämnas att fastighetsbolagen inte ingår i denna statistik annat än i de fall det finns koncernliknande företagsbildningar, vilket betyder att korrelationen borde vara högre vid helt jämförbara data (Årsbok för Sveriges kommuner 1980). Beräkningarna kan upprepas för sysselsättningen i kommunerna, där statistiken är jämförbar rakt igenom. Andelen sysselsatta i bolag och stiftelser är ca fem procent av sysselsatta totalt. Korrelationen mellan sysselsatta i ordinarie verksamhet och bolagssysselsatta är $r = 0,96$ (Kommunal personal 1980). Data i urvalet avviker knappast alls från landet som helhet och några förändringar av betydelse kan inte spåras sedan mitten av 1970-talet.

Budgetdata avspeglar av allt att döma ganska väl de relativa skillnaderna mellan kommunernas verksamhet totalt. Kommunägda bolag och stiftelser som inte ingår i kommunernas budgetar torde inte påverka dessa relativa skillnader särskilt mycket. Det finns dock skäl att betrakta budgetarnas kapitalsida och kanske framförallt bokföringens anläggningstillgångar (samhällskapital) med vissa reservationer. Anläggningstillgångarna i bolag och stiftelser kan variera kraftigare än vad intäkt- och sysselsättningsvariationerna kan låta påskina.

EFFEKTIVITETS – OCH PRODUKTIONSKOSTNADS – SKILLNADER

Eftersom servicestandarden kan mätas i reala termer endast vid tidpunkter i slutet av den period som skall undersökas, måste analyserna bygga på ekonomiska mått, kostnads mått, då förändringarna under längre tidsperioder skall belysas. De mätproblem som då uppkommer skall därför beröras kortfattat för att analysen skall kunna tolkas på korrekt sätt. Ett väsentligt problem är att kostnaderna över tiden påverkas av de kostnadsförändringar som drabbar produktionsfaktorerna. Personalen eller arbetskraften är exempel på en viktig produktionsfaktor i kommunerna. Personalkostnadernas andel av produktionskostnaderna totalt är högre i kommunal verksamhet än i någon annan samhällssektor. Det kan påvisas att personalkostnaderna kan förändras över tiden, utan att detta behöver bero på att den standard-

relaterade personaltätheten förändras. Förklaringen till att personalkostnaderna förändras kan vara arbetstidsförkortningar på arbetsmarknaden, vilka påverkar kostnaderna men inte prestationerna. Lönekostnaderna per timme kan dessutom öka utan att prestationerna därför behöver öka i samma utsträckning. Då kostnadsmått används för att beskriva hur servicestandarden förändrats över tiden, bör därför produktionsfaktorernas kostnadsförändringar beaktas. Detta görs fortsättningsvis genom att kostnadsmåtten deflateras genom s k kommunala prisindex, vilka beaktar kommunernas speciella prisökningar. Bruttodriftskostnader per capita, vilka bl a använts som mått på servicestandardens nivå (konsumtion per capita), deflateras med ett kommunalt konsumtionsindex, medan bruttoinvesteringar och kapitalkostnader per capita deflateras med ett kommunalt investeringsindex (figur 15).



Figur 15. Primärkommunala prisindex perioden 1965-1980. Konsumtionsindex exkl affärsdrivande verksamhet, investeringsindex inkl affärsdrivande verksamhet. Konsumentprisindex som jämförelse. Källa: SCB: beställd bearbetning av nationalräkenskaperna.

Figur 15. visar bl a att den kommunala konsumtionens prisökningar varit kraftigare än vad som avspeglas i konsumentprisindex, vilket brukar vara det allmänna inflationsmättet, och att dess skillnader i prisökningar markerats alltmer under 1970-talet. Däremot kan det konstateras att konsumentprisindex och investeringsprisindex i kommunerna följts åt tämligen väl. Prisökningarna på investeringssidan har varit betydligt lägre än på konsumtionssidan i kommunerna. Det skall påpekas att konsumtionsindex inte omfattar den affärsdrivande verksamheten i kommunerna. Denna verksamhet har dock inte svarat för mer än genomsnittligt 10-15 procent av bruttodriftskostnaderna i kommunerna under skilda delperioder, varför indexserien torde kunna tillämpas utan hinder i den fortsatta framställningen. Vidare kan nämnas att bruttodriftskostnadernas och kapitalkostnadernas proportioner används för att väga samman konsumtion- och investeringsindex till ett index som används för att vid skilda jämförelser deflatera skattekraftens utveckling över tiden. Detta kan göras därför att skattekraften är den finansieringskälla som bidrar till både konsumtion och investeringar.

Ett annat väsentligt problem uppkommer då kostnadsmått används för att beskriva skillnader i servicestandard mellan kommuner vid skilda tidpunkter, t ex för att redovisa den kommunala variationsutvecklingen över tiden. Det bör då uppmärksammas att det kan finnas effektivitetsskillnader mellan kommunerna, vilka kan orsaka skillnader mellan kostnader och prestationer. Dessa effektivitetsskillnader kan bero på skalekonomiska fördelar i vissa kommuner eller att vissa kommuner bedriver verksamheten under effektivare organisatoriska former än andra. Ett annat förhållande som bör uppmärksammas är att vissa produktionskostnader de facto varierar med framförallt kommunernas läge i landet. Vissa produktionskostnader ökar från söder mot norr och från kustland till inland. Dessa produktionskostnadsvariationer skapar skillnader mellan kostnadsmått och prestationer. Då skillnaderna i servicestandard mellan kommuner skall undersökas vid en viss tidpunkt kan därför kostnadsmåtten endast användas under förutsättning att effektivitets- och produktionskostnadsvariationerna beaktas och om möjligt neutraliseras. Risken är annars att skillnaderna antingen överskattas eller underskattas. Problemet är mindre då de absoluta skillnaderna mellan kommunerna vid givna tidpunkter inte spelar någon större roll, t ex då variationsutvecklingen vid flera på varandra följande tidpunkter skall undersökas. Förändringstakten i variationsutvecklingen blir då viktigare att uppmärksamma än de absoluta skillnaderna vid de skilda tidpunkterna.

Kan det därför antas att några större effektivitets- eller produktionskostnadsskillnader inte uppstått mellan kommunerna i landet över tiden, torde variationsutvecklingen kunna analyseras med kostnads-mått.

DEFINITIONER AV ANVÄNDA BEGREPP OCH EKONOMISKA TERMER

Drifts- och kapitalbudgetarnas huvudtitlar eller huvudprogram redovisas nedan.

Huvudtitlarna 0-8 behandlar kommunernas egentliga verksamhet, medan huvudtitel 9 behandlar gemensamma kostnader och intäkter, exempelvis budgetreglering, amorteringar, räntor och kommunalskatt. Varje huvudtitel består av program och delprogram, sammanlagt ett hundratal. Det är budgetarnas faktiska utfall, budgetavdragen, som ligger till grund för vissa delar av den fortsatta framställningen.

1965 - 1975

- 0 Central förvaltning
- 1 Rätts- och samhällsskydd
- 2 Fastighetsförv. o. bostadsförs.
- 3 Byggnads- och planväsen
- 4 Hamnar, kommunik. o. näringsliv
- 5 Industriell verksamhet
- 6 Undervisning och kultur
- 7 Socialvård och socialförsäkring
- 8 Hälso- och sjukvård
- 9 Finansiering

1979-

- 0 Gem. kommunadministration
- 1 Arbete och näringsliv
- 2 Mark och bostäder
- 3 Kommunikationer
- 4 Fritid och kultur
- 5 Energi, vatten och avlopp
- 6 Utbildning
- 7 Social omsorg
- 8 Hälso- och miljöskydd
- 9 Finansiering

Driftsbudgeten

Driftsbudgeten behandlar de årligen återkommande och löpande kostnaderna och intäkterna i kommunernas verksamhet.

Kostnader:

Administrativa kostnader
 Personalkostnader
 Förbrukningsmaterial o. underhåll

Intäkter:

Specialdestinerade statsbidrag
 Avgifter och ersättningar
 Ränteintäkter

Hyreskostnader
 Bidrag till externa organisationer
 Kapitaltjänstkostnader
 Räntekostnader

Försäljningsintäkter
 Speciella skatter
 Kommunalskatt

Bruttodriftskostnader: kostnader totalt

Nettodriftskostnader: kostnader totalt minus speciella bidrag, avgifter och ersättningar, ränteintäkter m m, dvs kostnader som skall täckas av kommunalskatten.

Kapitalbudgeten

Kapitalbudgeten behandlar investeringar i inventarier, aktier, andelar, bostadsrätter, maskiner, anläggningar, exploateringsfastigheter och fastigheter och därmed sammanhängande kostnader och intäkter.

Kostnader:

Förvärvskostnader
 Amorteringskostnader gamla lån
 Lån till kommunmedborgare

Intäkter:

Statliga investeringsbidrag
 Investeringsbidrag i övrigt
 Kapitalvärdesförsäljning
 Nya kommunala lån
 Amorteringar på givna lån

Bruttoinvesteringar och bruttokapitalkostnader: Förvärvskostnader respektive kostnader totalt.

Nettoinvesteringar och nettokapitalkostnader: Förvärvskostnader respektive kostnader totalt minus statliga och andra investeringsbidrag, kapitalvärdesförsäljning m m, dvs kostnader som skall täckas av nya kommunala lån och kommunalskatten.

Anläggningstillgångar eller samhällskapital

Inventarier, aktier, andelar, långfristiga fordringar, maskiner, anläggningar, exploateringsfastigheter och fastigheter. Anläggningstillgångarnas värde beräknas enligt affärsmässiga redovisningsmetoder. Bindande regler för värderingen finns inte i kommunallagen. Värderingsregler, avskrivningstider och procentsatser följer dock givna rekommendationer i kommunerna. Anskaffningsvärdet är det vanligaste avskrivningsunderlaget, utom i de affärsdrivande verken där nuan-

skaffningen eller marknadsvärdet tillämpas. Beräkningarna i det senare fallet utgår ifrån kvarstående bokföringsvärde, vilket därefter höjs till nuvärde genom indexering. Denna approximation för bruksvärdet bidrar kraftigt till jämförbarheten mellan kommunerna.

SERVICESTANDARDENS FÖRÄNDRING PERIODEN 1975-1979

Servicens allmänna utveckling i kommunerna skall behandlas i detta och nästa kapitel, medan den inomkommunala utvecklingen behandlas i särskilda kapitel senare i framställningen.

Detta första kapitel skall inledas med en grov översikt av initiativtagandets betydelse för bruttodriftskostnadernas (per capita) utveckling i de fem typkommunerna, dvs om de av staten och de av kommunerna själva initierade verksamheterna tillväxt i samma takt eller om skillnader kan konstateras. Efter det att initiativdelen behandlats ägnas uppmärksamheten åt den betydelse som de obligatoriska respektive de frivilliga inslagen haft i samma avseende. De speciella driftsbidragens andelar av bruttodriftskostnaderna skall vidare kopplas till skilda verksamheters tillväxttakt.

Efter dessa inledande enkla översikter av initiativens, bidragens och reglernas betydelse skall bruttodriftskostnadernas förändring för en rad enskilda verksamheter perioden 1975-1979 granskas. De kommunala skillnadernas förändring mellan typkommunerna kan därvid följas och granskas mera detaljerat. Dessa förändringar kopplas då samman med en rad finansiella faktorer utveckling.

Avsikten med detta kapitel är att kontrollera rimligheten i de mera enkla och övergripande mått som sedan kommer att användas då utvecklingen skall följas ända från 1960-talet och framåt och då antalet typkommuner fördubblas. Därför kommer de direkta och detaljerade beräkningarna ovan att kopplas samman med sådana mera indirekta och övergripande mått som sedan används. En bedömning kan då göras av rimligheten att gå vidare med de senare måtten. Det är bl a av detta kontrollerande skäl som inte någon närmre granskning görs av de fem typkommunernas investeringar och kapitalkostnader under perioden. Kapitlets kontrollfunktion betonas ännu mera i slutet av den framställning då bruttodriftskostnaderna och deras förändringar jämförs med vilka förändringar som skilda verksamheter genomgått

då mera konkreta beskrivningar används. Med de senare menas servicestandarden i termer av behovstäckning och kvalitativa aspekter.

Det bör betonas och det kommer att påvisas i kapitlet att många av de förändringar som äger rum på detaljerad verksamhetsnivå inte framgår av de enkla och översiktliga mått som senare kommer att användas för att beskriva utvecklingen för hela perioden 1965-1979/1980. Det visas dock att då försök görs att utifrån detaljuppgifter sammanfatta förändringarnas styrka, så indikerar dessa på ett ganska tillfredsställande sätt av förändringar i de övergripande måtten.

Det andra kapitlet som behandlar perioden 1965-1979/1980 omfattar som nämnts tio typkommuner, vilka valts ut så att de i viss mån kan sägas vara tvillingkommuner till de fem andra typkommunerna¹⁾. Investeringar, kapitalkostnader och samhällskapital kommer att beaktas i det sammanhanget.

KÄLLMATERIAL

Framställningen i detta och det följande kapitlet bygger på material från tre källor. Beräkningarna av sambanden mellan initiativ/reglering och bruttodriftskostnadernas tillväxt perioden 1975-1979 bygger på mått som är framtagna ur de fem typkommunernas driftsbudgetavdrag. De kommunala skillnadernas förändring bygger på samma material, men kompletteras med en rad mått på behovstäckning och kvalitet som hämtats från den statsvetenskapliga institutionens kommundatabas i Lund. De mera övergripande måtten i detta och följande kapitel härrör från drifts- och kapitalbudgetavdragen i de tio typkommunerna ända sedan 1965, där dock en del brister i kapitalbudgetavdragen från tidigare år förekommer. Samhällskapitalmåtten har hämtats ur bokföringsdata i »Kommunernas årsbok» och »Kommunernas finanser» respektive år. Från de senare källorna kommer också de flesta finansiella uppgifter om kommunerna. De kommunala bestämningsfaktorerna i övrigt: demografiska uppgifter, tätortsgrad, förvärvsfrekvenser, näringsliv m m, med vilka jämförelser görs, har redan redovisats i föregående kapitel.

1) Dessa tvillingkommuner är Staffanstorp, Ö Göinge, Halmstad, Avesta och Munkedal, vilka bildades av 14 kommuner under sammanläggningsåren.

BRUTTODRIFTSKOSTNADERNAS GENOMSNITTLIGA FÖRÄNDRING

Staten har varit den dominerande initiativtagaren till den serviceproduktion som tillkommit i kommunerna under senare år, även om de initiativ som kommit från kommunerna därför inte varit obetydliga inom vissa verksamhetsområden. En stor del av de statliga initiativen har dock inte gjorts obligatoriska utan överlämnats åt kommunerna som frivilliga verksamheter. (Se kapitel »De allmänna bestämningsfaktorernas utveckling») Vad som skall klassificeras som statliga och kommunala initiativ är dock ofta gränsfall och svåra att skapa fullständig klarhet i. Serviceåtaganden verkar i många fall växa fram successivt med följden att deras ursprung kan bli svårt att klarlägga. Skillnaden mellan obligatorier och frivilliga verksamheter är inte heller så tydlig som det kanske finns anledning tro. Flexibiliteten i lagstiftningen gör ofta gränserna flytande, varvid det kan uppstå oklarheter om vissa obligatorier är tvingande eller frivilliga. Mot denna bakgrund är det därför med vissa reservationer som de följande resultaten redovisas.

Servicen i kommunerna är klassificerad med hänsyn till om staten eller kommunerna varit initiativtagare och om servicen är att betrakta som obligatorisk eller frivillig. Begränsningen framgår av den klassificeringstablå som presenterats i tidigare sammanhang. Servicestandardens utveckling under perioden 1975-1979 redovisas med stöd av denna klassificering i tabell 9.

Tabell 9. Initiativtagandets och regelsystemets samband med servicestandardens (driftdelens) allmänna utveckling för ett urval av verksamheter perioden 1975-1979. Relativa förändringar i ekonomiska termer. 1975 års penningvärde

	Initiativ		Reglering	
	Staten	Kommunerna	Obligatoriskt	Frivilligt
Kävlinge	66	108	70	47
Sjöbo	27	45	28	19
Grästorp	21	22	21	22
Lidköping	66	59	62	27
Luleå	13	28	19	12
Medelvärde	39	52	40	21

Servicestandarden är adderad för skilda verksamheter i grupperna och mäts i driftsekonomiska termer. Anledningen till det senare är att reala mått är svåra att summera för så många serviceverksamheter som ingår i de fyra klasserna och att alla serviceverksamheter inte går att redovisa i reala termer vid båda tidpunkterna.

Servicestandarden för de av staten initierade verksamheterna ökade i genomsnitt med drygt 39 procent under perioden, medan de som initierats av kommunerna själva ökade med 52 procent. Detta betyder inte att de statliga initiativen minskat särskilt mycket i betydelse för den kommunala verksamheten totalt under perioden. Statligt initierad serviceproduktion svarade nämligen genomsnittligt i de fem kommunerna för 85-90 procent¹⁾ av driftsbudgeten år 1975, varför den trend som kan spåras i tabellen knappast förmått ändra relationerna i större utsträckning fram till periodens slut. Det förhållandet att de egna initiativen stimulerat fram den kraftigaste ökningen är dock värt att uppmärksamma i sig.

Servicestandarden för den serviceproduktion som är obligatorisk i kommunerna ökade i genomsnitt med 40 procent, medan de frivilliga verksamheterna endast ökade med en dryg femtedel. Det faktum att de av kommunerna initierade verksamheterna tidigare konstaterades ha ökat måttligt förefaller motsägelssfullt, men beror på att vissa av staten initierade verksamheter är frivilliga. Självstyrelsen i kommunerna har uppenbart valt att låta dessa frivilliga verksamheter öka mycket lite jämfört med de egna initierade och frivilliga verksamheterna, vilket avspeglas i den låga tillväxttakten i kolumnen längst till höger i tabellen. Staten har följaktligen ökat sitt inflytande på kommunernas verksamhet och ekonomi genom denna standardökning för de obligatoriska verksamheterna. Vid mitten av 1970-talet svarade genomsnittligt de obligatoriska delarna för 75-80 procent²⁾ av driftsbudgeten i de fem kommunerna. Med den ökningstakt som kan konstateras har denna andel ytterligare ökat något fram till periodens slut.

De specialdestinerade statsbidragen tillhör det regelsystem genom vilket staten kan påverka både dess obligatoriska och den frivilliga serviceproduktionen. De flesta bidragen och de ekonomiskt mest betydelsefulla anser den obligatoriska delen av kommunernas verksamhet, men statsbidragsberättigade är även vissa frivilliga verksamheter,

1) Andelen är en uppskattning, grundad på en genomgång av totalkostnaderna för samtliga ca 100 delprogram i driftsbudgetarnas kontoplan.

2) Andelen är en uppskattning, grundad på en genomgång av totalkostnaderna för samtliga ca 100 delprogram i driftsbudgetarnas kontoplan.

dock i regel med ganska begränsade tillskott till de totala kostnaderna.

Statsbidragens samband med servicestandardens allmänna utveckling under perioden 1975-1979 redovisas i tabell 10, där bidragsandelarnas storlek kopplas till ökningstakten. Statsbidrag med bidragsandelar som understiger 20 procent av kostnaderna gäller uteslutande frivilliga verksamheter, medan bidragsandelar däröver i allt väsentligt gäller obligatoriska verksamheter. Servicestandardens ökningstakt är starkt kopplat till bidragsandelarnas storlek. För serviceproduktion med de lägsta bidragsandelarna var ökningen genomsnittligt klart lägre än för den serviceproduktion som mottagit de större bidragen, nästan hälften av den högsta bidragsklassens ökningstakt.

Tabell 10. Samband mellan de specialdestinerade statsbidragens andel av den totala kostnaden och servicestandardens (driftsdelens) allmänna utveckling för ett urval av verksamheter perioden 1975-1979. Relativa förändringar i ekonomiska termer. 1975 års penningvärde

	Bidragsandel procentuellt		
	- 20	21 - 40	41 -
Kävlinge	37	32	104
Sjöbo	22	30	31
Grästorp	12	72	28
Lidköping	44	32	69
Luleå	- 4	18	23
Medelvärde	22	37	51

Staten och självstyrelsen i kommunerna har, sammanfattningsvis, i samverkan drivit på den allmänna standardökning och expansion som ägt rum under perioden 1975-1979, dvs efter indelningsreformen. Statens inflytande har gått via initiativ, bidragens storlek och lagstiftningen, där sannolikt bidragen haft en kraftigare pådrivande effekt än den i vissa sammanhang flexibla obligatorielagstiftningen. Självstyrelsen i kommunerna har inte sökt bromsa standardökningen och minska expansionen. Statsbidragen har sannolikt använts för att driva på standardökningen inom de obligatoriska verksamheterna utöver vad regelsystem och lagstiftning kräver och kommunernas egna initiativ, där frivilligheten varit uppenbar, kan redovisa den kraftigaste standardökningen i kommunal verksamhet under perioden. Staten har bidragit med initiativ och stimulans och självstyrelsen har välvil-

ligt bemött detta med en benägenhet för expansion som knappast varit tvingande i den omfattning som det i allmänhet brukar antas. Det statliga inflytandet på kommunal verksamhet förefaller vara indirekt, via initiativ och bidrag, i betydligt större utsträckning än direkt, via tvång och lagstiftning. Statens indirekta och direkta inflytande på kommunal verksamhet avspeglas i det förhållandet att driftsbudgetarna till 75-80 procent konstitueras av obligatorierna i kommunerna. Det direkta inflytandet, via hårda regler och tvingande lagstiftning, avspeglas dock inte till mer än 20-25 procent i driftsbudgetarna. Andelen är approximativt beräknad, baserad på en genomgång av flexibilitet och tvång i regelsystem och lagstiftning. Det ökade statliga inflytandet efter indelningsreformen gäller följaktligen främst det indirekta inflytandet, det som sker med kommunernas medverkan och goda minne, mindre det direkta och tvångsmässiga.

Staten och självstyrelsen i kommunerna har båda varit aktörer, vilka drivit på standardökningarna i kommunerna. Frågan om vilken aktör som varit den aktivaste skall avslutningsvis läggas åt sidan. I stället skall deras sammanlagda pådrivande effekt beräknas genom att standardökningen i driftsbudgetarna totalt jämförs med skattekraftens ökning under perioden. Det kan då konstateras att standardökningen genomgående har varit större än skattekraftens tillväxt. Standardökningens variationsbredd var 18-32 procent, medan variationsbredden för skattekraftens tillväxt var 8-10 procent. Genomsnittligt var servicens standardökning i driftsbudgetarna 20 procent och skattekraftens tillväxt 9 procent i de fem typkommunerna (beräknat med 1975 års penningvärde). Staten och kommunerna förefaller därför via politiska beslut ha svarat för mellanskillnaden, dvs den pådrivande delen av ökningstakten, där statliga bidrag (via statsskatten), kommunala skattesatser och kommunala avgifter har varit de finansieringsmetoder som kommit till användning (se vidare om den finansiella utvecklingen nedan). Frågan kan dock inte anses vara besvarad enbart genom dessa beräkningar. Det finns en möjlighet att det under perioden inträffat sådana strukturella förändringar i de kommunala bestämmningsfaktorerna att dessa skulle ha kunnat tvinga fram standardökningar utöver vad skattekraftsökningen motiverade. Exempel på sådana tänkbara förändringar är en kraftigt ökad urbanisering, vilken kan framtvinga ökade sociala kostnader, ökat kvinnligt förvärvsarbete med åtföljande behov av barnomsorg och ökad arbetslöshet med vidgat kommunalt engagemang. Sådana kraftiga förändringar som faktiskt ägt rum, och som kan ha lett fram till att standardökningen

tvingats fram på vissa områden, har inte varit större än att de torde ha rymts inom skattekraftsökningen.

Det förhållandet att standardökningarna i driftsbudgetarna totalt visade sig vara något lägre än ökningarna för det urval av verksamheter som behandlades inledningsvis, betyder att urvalet av verksamheter statistiskt sett inte är fullständigt representativt.

BRUTTODRIFTSKOSTNADERNAS KOMMUNALA VARIATIONSUTVECKLING

Statliga initiativ, bidrag och regler har till syfte att öka servicestandarden generellt, men också att minska skillnaderna mellan kommunerna. Den generellt standardhöjande effekten har redan konstaterats, varför turen har kommit till de utjämningspolitiska effekterna. Tanken bakom statens bidrag, normer och regelsystem är att stimulera tillväxten i de kommuner som ligger efter då det gäller prioriterade verksamhetsområden. Men samtidigt gäller att det är de politiska församlingarna i kommunerna som har att besluta om standardmålen och att den flexibilitet i lagstiftningen som tidigare påpekats tillåter variationer i detta avseende. Förhåller det sig så att statens värderingar, såsom de kommer till uttryck i bidragens varierande storlek och i regelsystemen, inte helt överensstämmer med de politiska församlingarnas värderingar i kommunerna kan det inträffa att vissa obligatorier i en del kommuner överprioriteras medan andra underprioriteras. Standardskillnaderna kan då öka trots statlig utjämningspolitik och trots att standarden ökat generellt och genomsnittligt i kommunerna. Beträffande de av staten oprioriterade frivilliga verksamheterna gäller att bidragen är små relativt sett eller att de inte förekommer alls. De politiska församlingarnas värderingar i kommunerna kan här ännu lättare komma till uttryck, även om det sannolikt är så att kommunförbundets normeringar och rekommendationer bidrar till att standardskillnaderna inte drivs alltför långt kommunerna emellan.

I detta avsnitt skall undersökas om servicestandardens variationer ökat eller minskat då det gäller ett urval väsentliga verksamheter i de fem typkommunerna. Standarden mäts i ekonomiska termer, beroende på att reala mått inte går att konstruera för samtliga verksamheter och att i de fall reala mått kan konstrueras tidpunkterna inte är jämförbara. Sambanden mellan servicemått i ekonomiska respektive reala termer är så länge det rör sig kring variationer och variationsutveck-

ling tämligen acceptabla, vilket bl a kommer att framgå av en kontroll i det följande avsnittet.

Servicestandarden, såsom den framgår av driftsbudgetens bruttokostnader, beräknas på samma sätt i de fem kommunerna och vid respektive tidpunkter. Endast de serviceområden för vilka redovisningen och kontoplanerna är jämförbara i samtliga kommuner och vid båda tidpunkterna kan därför bilda underlag för redovisningen.

Val av serviceverksamheter:

Social hemhjälp

sjuka, äldre, handikappade och vissa barnfamiljer

Barnomsorg

institutionsdaghem, familjedaghem och fritidshem, barn 0-12 år

Bostadssubventioner

bostadsbidrag och kommunalt bostadstillägg

Färdtjänst

stöd till sjukas, äldres och handikappades transporter

Åldringsvård

driftskostnader för ålderdomshem, underhåll av fastigheter

Skolsocial verksamhet

sociala åtaganden som hälsovård, tandvård, skolmåltider, skoltransporter, psykologisk och pedagogisk verksamhet utöver ordinarie undervisning

Grundskolan

lagstadgad undervisning

Fritidsverksamhet

bidrag till föreningar och organisationer och fritidsverksamhet i egen regi

Kulturell verksamhet

bidrag till föreningar och organisationer och kulturell verksamhet i egen regi

Transportförsörjning

ej stadstrafik, lokal kollektivtrafik i övrigt och kompletteringstrafik

Industriell verksamhet

vatten- och avlopp, renhållning, anläggnings underhåll

Servicestandarderna för dessa verksamheter år 1975 redovisas i tabell 11. Standarderna inom barnomsorgen, grundskolan och åldringsvården framträder som särskilt kostnadskrävande, medan den sociala hemhjälpen, färdtjänsten och trafikförsörjningen tillhör de mindre kostnadskrävande verksamheterna vid sidan av fritid och kultur.

Servicestandardens relativa ökning mellan åren 1975 och 1979 redovisas i tabell 12. Barnomsorgen var den verksamhet som ökade standarden mest bland de redan tidigare kostnadskrävande verksamheterna, medan standardökningen inom grundskolan och åldringsvården var betydligt måttligare. Social hemhjälp ökade måttligt och var dessutom redan tidigare ganska litet kostnadskrävande. Bland de år 1975 mindre kostnadskrävande verksamheterna var det främst färdtjänsten, fritid, kultur och trafikförsörjningen som ökade servicestandarderna kraftigt.

Frågan om servicestandardens variationer kommunerna emellan ökat eller minskat till följd av standardökningen i kommunerna mellan åren 1975 och 1979 kan besvaras genom att variationskoefficienterna vid de två tidpunkterna jämförs med varandra. Särskilt bör då variationsförändringarna för obligatoriska och frivilliga verksamheter jämföras.

Social hemhjälp, färdtjänst, åldringsvård och industriell verksamhet tillhör de mindre hårt reglerade obligatorierna, vilket avspeglas i att standardskillnaderna kommunerna emellan ökat eller bibehållits under perioden. Kraftigt minskade skillnader märks däremot för barnomsorg, bostadssubventioner, skolsocial verksamhet och grundskola, vilka tillhör de hårt reglerade obligatoriska verksamheterna. Standardskillnaderna då det gäller frivilliga verksamheter har ökat mellan kommunerna under perioden.

Statlig politik, via bidrag och regelsystem, förefaller inte ha bidragit till att servicestandardens driftsdel jämnats ut mellan kommunerna, annat än för de hårdast reglerade obligatoriska verksamheterna. De politiska beslutsfattarna i kommunerna förefaller ha utnyttjat flexibiliteten i obligatorielagstiftningen och den fullständiga friheten då det gäller frivilliga verksamheter på så sätt att skillnaderna då det gäller vissa mindre hårt reglerade obligatoriska verksamheter och de frivilliga verksamheterna ökat.

Frågan hur servicestandardens variation mellan kommunerna generellt utvecklats under perioden kan dock inte besvaras enbart med

Tabell 11. Servicestandarden (driftdelen) inom några olika verksamhetsområden i kommunerna år 1975. Ekonomiska termer (kronor per reduktionsbas). 1975 års penningvärde

	Kävlinge	Sjöbo	Grästorp	Lidköping	Luleå	Medelvärde (ovägt)
Social hemhjälp	83	84	170	185	182	141
Barnomsorg	1 359	1 014	340	1 060	3 620	1 479
Bostadssubventioner	279	197	89	242	388	239
Färdtjänst	40	54	31	86	98	62
Åldringsvård	2 800	2 051	2 643	1 918	1 805	2 243
Skolsocial verksamhet	1 125	1 348	1 498	1 630	2 156	1 551
Grundskolan	4 690	5 275	5 498	5 050	7 955	5 694
Fritidsverksamhet	125	105	108	132	266	147
Kulturella verksamheter	43	53	45	82	162	77
Trafikförsörjning	11	17	2	6	13	10
Industriell verksamhet	603	647	158	654	353	483

Tabell 12. Servicestandardens (driftdelens) relativa ökning inom några olika verksamhetsområden i kommunerna 1975-1979. Ekonomiska termer (relativ ökning kronor per reduktionsbas) 1975 års penningvärde

	Kävlinge	Sjöbo	Grästorp	Lidköping	Luleå	Medelvärde
Social hemhjälp	7	29	6	32	39	23
Barnomsorg	353	100	389	148	100	218
Bostadssubventioner	- 13	27	160	8	- 18	33
Färdtjänst	393	47	184	97	123	169
Åldringvård	6	20	0	47	- 7	13
Skolsocial verksamhet	38	15	22	21	- 23	15
Grundskolan	31	18	6	53	- 11	19
Fritidsverksamhet	127	29	20	53	28	51
Kulturella verksamheter	55	76	28	68	31	52
Trafikförsörjning	120	38	439	514	357	294
Industriell verksamhet	37	23	11	49	- 14	21

Tabell 13. Servicestandardens variationer (driftdelen) mellan de fem typkommunerna åren 1975 och 1979. Ekonomiska termer (kronor per reduktionsbas)

Serviceverksamheter	Obligatoriska	Frivilliga	VK 1975	VK 1979	VK differens
Social hemhjälp	x		33	39	6
Barnomsorg	x		76	31	- 45
Bostadssubventioner	x		41	11	- 30
Färdtjänst	x		13	38	25
Åldringsvård	x		18	18	0
Skolsocial verksamhet	x		22	10	- 12
Grundskola	x		20	10	- 10
Fritid		x	22	38	16
Kultur		x	58	54	- 4
Trafikförsörjning		x	53	54	1
Industriell verksamhet	x		28	31	3

stöd av tabell 13. Serviceurvalet representerar endast 60-70 procent av bruttodriftskostnaderna per capita i kommunerna, varför bilden måste kompletteras med några andra mått som kan spegla den mera övergripande utvecklingen. Ett sådant mått är bruttodriftskostnadernas fördelning på skilda huvudtitlar. Principiellt kan sägas att detta mått mäter hur kommunerna valt att fördela varje »100-lapp» på skilda verksamhetsområden, oberoende av resurstilldelningen totalt. Detta mått bör då kompletteras med bruttodriftskostnaderna per capita som mäter antalet »100-lappar» eller resurserna totalt. Driftsbidragens andelar av bruttodriftskostnaderna används som ett tredje mått, vilket belyser på ett övergripande sätt balansen mellan bidragsberättigade obligatoriska och de mindre bidragsberättigade frivilliga verksamheter. Beräkningarna måste sedan kontrolleras genom att beakta kommunernas demografiska förändringar eftersom huvudtitelfördelningarna kan påverkas av befolkningens åldersfördelningar och därmed påverka bedömningen av andra faktorerers betydelse i sammanhanget.

Samtliga mått i tabell 14. pekar på en viss begränsad utjämning mellan de fem typkommunerna perioden efter kommunreformen. Främst har servicestandardens fördelning minskat variationsmässigt, medan bruttodriftskostnaderna per capita som speglar nivån totalt knappast har utjämnats alls. Beträffande befolkningens ålderssamman-

Tabell 14. Servicestandardens variationsutveckling på övergripande nivå i de fem typkommunerna 1975-1979/1980. Variationskoefficienter och medelvariationskoefficienter, de senare vid lika antal poster i fördelningarna respektive år

Servicemått/år	1975	1979/1980 ¹⁾
Driftsbudgetarnas huvudtitelfördelning exkl finansiering	19	16
Serviceurvalet	35	30
Driftsbidragens andel av bruttodriftskostnaderna	9	7
Bruttodriftskostnader per capita	19	18

- 1) Huvudtitelfördelningarna, bidragsandelarna och kostnader per capita avser år 1980, beroende på att vissa anomalier förefaller kunna spåras i Luleås budgetavdrag år 1979 (Stålverk 80).

sättning kan det konstateras ganska små variationsförändringar i riktning mot att kommunerna blivit demografiskt något mera lika varandra. Befolkningsförändringarna kan följaktligen ha bidragit till framförallt den fördelningsmässiga variationsminskningen.

Den fortsatta framställningen (följande kapitel) skall försöka besvara en rad frågor som anknyter till vad som hittills berörts i detta kapitel, t ex om den utveckling som kunnat konstateras för de fem typkommunerna efter kommunreformen var representativ. Vidare skall den ställas i relation till utvecklingen under tidigare perioder samtidigt som en rad bestämningsfaktorer och förklaringar till förändringarna skall tas upp till behandling. Denna framställning kommer då i allt väsentligt att bygga på sådana översiktliga data som serviceurvalets förändringar kompletterade med i tabell 14, vilket varit anledningen till att de fem typkommunerna behandlats tämligen ingående perioden 1975-1979/1980. Det måste nämligen anses vara väsentligt att få ett grepp om vilka förändringar som kan ha ägt rum under den generaliseringsnivå på vilken den fortsatta framställningen skall bygga och att skaffa rimliga garantier för att övergripande mått och detaljmått rör sig i samma riktning. Försättningsvis skall dessutom kapitalkostnadssidan och samhällskapitalets förändringar under skilda perioder tas upp till behandling.

KOMMUNALA SKILLNADER I REALA TERMER

Bakom de bruttodriftskostnader som hittills redovisats döljs sådana servicevariationer som har med alternativa lösningar och kvalitet att göra. För att illustrera vilka kvalitetsvariationer som kan dölja sig bakom ekonomiska mått och därmed markera på vilken övergripande nivå som den fortsatta framställningen ligger, skall ett antal servicemått i s k reala termer redovisas för de fem typkommunerna. Data avser att belysa både de faktiska skillnaderna mellan kommunerna vid senast möjliga tidpunkt och den variationsförändring som kan spåras efter kommunreformen. Redovisningen är inte heltäckande utan bygger på sådana uppgifter som varit möjliga att samla in¹⁾. Framställningen är endast deskriptiv. För en ingående analys av servicevariationer i reala termer efter kommunreformen och då för sådana förklaringsfaktorer som är giltiga i kommunsystemet som helhet hänvisas till Leif Johanssons undersökningar (Johansson 1981 och 1983).

Social omsorg

Den sociala omsorgens allmänna del illustreras med några exempel i tabell 15. Det allmänna intrycket är att bruttodriftskostnadernas variationer i tidigare avsnitt tämligen väl avspeglas i tabellens kvalitativa mått, åtminstone vad gäller tendenserna. Variationskoefficienterna är genomgående låga för dessa obligatoriska verksamheter. Det är endast social hemhjälp som avviker från variationskoefficienter kring 20 och därunder. Bostadsstandarden framträder som det område på vilket skillnaderna är minst.

För samtliga serviceområden i tabell 15. kan förändringarna under perioden efter kommunreformen redovisas. Det framgår då att variationskoefficienterna var ganska låga redan vid mitten av 1970-talet. Socialhjälp per mottagare har visserligen minskat sina skillnader, främst till följd av arbetslösheten i kommunerna, men i andra fall har variationsminskningen varit begränsad trots att sifferserien gäller en sjuårsperiod. Beträffande social hemhjälp har skillnaderna ökat. Endast bostadsstandarden, som faller utanför den obligatoriska delen, har gått mot kraftigt minskade skillnader. Data förefaller

1) Källa: Kommundatabasen, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.

väl överensstämma med bruttodriftskostnadsutvecklingen och framställningens mera övergripande nivå i tidigare avsnitt (tabell 16).

Tabell 15. Social omsorg. Skillnader i femurvalet, representerade av max-, median-, minvärdena och variationskoefficienter

	Max	Median	Min	VK
Socialhjälp per mottagare (1982)	6 788	5 429	3 841	20
Hemhjälp (andel pensionärer 1982)	38	36	29	28
Hemhjälp (timmar per mottagare 1982)	378	161	95	50
Färdtjänst (andel pensionärer 1982)	22	17	11	22
Bostadstillägg (andel pensionärer 1982)	38	36	29	9
Ålderdomshem (andel pensionärer 1982)	7	5	4	20
Andel trångbodda hushåll (1980)	4	4	2	10

Tabell 16. Social omsorg. Förändringar i femurvalet efter kommunreformen. Variationskoefficienter respektive år

	75	76	77	78	80	81	82
Socialhjälp per mottagare				39		20	
Hemhjälp (andel pensionärer)				24		28	
Hemhjälp (timmar per mottagare)				23		50	
Färdtjänst (andel pensionärer)	29					22	
Bostadstillägg (andel pensionärer)	13					9	
Ålderdomshem (andel pensionärer)			19			20	
Andel trångbodda hushåll	21				10		

Barnomsorg

Barnomsorgen är en väsentlig del av den sociala omsorgen och skall därför ägnas speciell uppmärksamhet (tabell 17). Variationerna för denna politiserade, hårt stimulerade och reglerade verksamhet är små och antyder att bruttodriftskostnadsvariationen år 1981 sannolikt minskat ned till en nivå som ligger lägre än den som redovisades för år 1979 i tidigare avsnitt. Behovstäckningen, som det kanske centralaste måttet, uppvisar den minsta skillnaden, medan fördelningen

mellan institutionsdaghem och familjedaghem varierar kraftigt, vilket i sin tur eventuellt talar för att variationen i kostnadsdata möjligen inte sjunkit särskilt kraftigt efter år 1979.

Tabell 17. Barnomsorg. Skillnader i femurvalet, representerade av max-, median-, minvärdena samt variationskoefficienter. Samtliga värden år 1981

	Max	Median	Min	VK
Behovstäckning (0-6 år)	89	76	52	18
Andel fam.daghemsplatser (0-6 år)	70	58	17	43
Andel barn i omsorg totalt (0-6 år)	37	29	21	23
Andel barn i omsorg totalt (7-12 år)	12	11	7	21

För samtliga ovanstående data kan förändringarna efter kommunreformen redovisas (tabell 18). Data pekar på att barnomsorgsstandarden gått mot kraftigt minskade skillnader. Den enda variation som ökat är andelen familjedaghemsplatser. Data förefaller överensstämma väl med kostnadsredovisningen tidigare.

Tabell 18. Barnomsorg. Förändringar i femurvalet efter kommunreformen. Variationskoefficienter respektive år

	77	78	81
Behovstäckning (0-6 år)		22	18
Andel fam.daghemsplatser (0-6 år)	38		43
Andel barn i omsorg totalt (0-6 år)	31		23
Andel barn i omsorg totalt (7-12 år)	39		21

Grundskolan

Grundskolan är en hårt reglerad och traditionell obligatorisk verksamhet med små kommunala skillnader (tabell 19). Samlad skoldag fanns vid undersökningstillfället endast i de två största kommunerna. Variationskoefficienterna för elever per klass och skola ändrades inte fram till år 1981, inte heller variationen vad gäller kostnader per elev vilken helt stämmer överens med de data som tidigare redovisades.

Tabell 19. Grundskola. Skillnader i femurvalet, representerade av max-, median-, minvärdena samt variationskoefficienter. Samtliga värden år 1979

	Max	Median	Min	VK
Elever per klass	23	23	21	4
Elever per skola	284	232	164	17

Biblioteksverksamhet

Biblioteken är exempel på frivilliga verksamheter, där vanligtvis skillnaderna mellan kommunerna är betydande (tabell 20). Så gott som samtliga standardmått har höga variationskoefficienter. Skillnaderna i personaltäthet motsvarar de skillnader som kan noteras i kostnader per capita vid undersökningstillfället. Generellt kan sägas att biblioteksverksamheten uppvisar mindre kommunala skillnader än kulturområdet som helhet.

Tabell 20. Biblioteksverksamhet. Skillnader i femurvalet, representerade av max-, median-, minvärdena samt variationskoefficienter

	Max	Median	Min	VK
Böcker per invånare (1980)	8	4	4	31
Huvudbibliotekets öppethållande (timmar per vecka 1977)	70	31	14	50
Antal filialer (1980)	11	5	1	60
Personal per 1 000 inv (1980)	76	17	2	40
Antal bokbussar (1980)	7	1	0	147

Tabell 21. Biblioteksverksamhet. Förändringar i femurvalet efter kommunreformen. Variationskoefficienter respektive år

	68	76	77	80
Böcker per invånare		19		31
Antal filialer	67			60
Personal per 1 000 inv			49	40
Antal bokbussar			122	147

Biblioteksverksamhetens standardförändring efter kommunreformen skall belysas kort (tabell 21). Personaltätheten är det enda mått som kan redovisa entydigt minskade skillnader mellan kommunerna, vilket dessutom avspeglas i att kostnader per capita minskat i ungefär samma omfattning. Denna minskade skillnad i kostnader per capita var betydligt kraftigare än för kulturverksamheten som helhet.

Administration och planering

Speciella servicetjänster ägnade åt att informera och vägleda medborgarna i kommunerna växte fram som nya inslag i den kommunala verksamheten, särskilt under senare delen av 1970-talet. Andra nya inslag var investeringar och systematiska kunskapsöversikter om förhållandena i kommunerna, vilka skulle ligga till grund för åtgärder och korrigeringar. Staten var inte sällan initiativtagare till dessa översikter, beroende på att de kunde vara vägledande för statliga bidrag samtidigt som de var en slags kontroll av att kommunerna arbetade med frågorna på ett likvärdigt sätt i landet. Samordnade servicearrangemang inom skolans, hälsovårdens, ålderingsvårdens och näringslivets områden växte dessutom fram under 1970-talet.

Tabell 22. Förekomst av innovationer inom service- eller serviceplanerande verksamheter i de fem typkommunerna i slutet av undersökningsperioden

	Käv- linge	Sjöbo	Gräs- torp	Lid- köping	Luleå
Informationssekreterare (1980)				x	x
Konsumentvägledning (1980)	x	x		x	x
Antaget näringslivsprogram (1982)		x			
Tjänster/näringslivsfrågor (1982)				x	x
Stiftelse/industriolog (1982)		x		x	x
Gem. planeringsförsättn. (1978)	x	x		x	x
Äldreomsorgsplan (1978)					
Handikappråd (1979)	x	x	x		x
Energiplan (1979)	x	x	x	x	x
Varuförsörjningsplan (1980)			x	x	x
Företagshälsovård (1979)	x			x	x
Jourttjänst pensionärer (1979)				x	
Summa	5	6	3	9	9

Beträffande servicemåtten i reala termer kan sammanfattningsvis sägas att de tillgängliga exemplen pekar på att skillnaderna inom barnomsorg och kulturella verksamheter minskat ganska kraftigt efter kommunreformen, medan skillnaderna i andra delar av social omsorg och inom skolan inte förändrats i samma snabba takt. Data, om än begränsade urvalsmässigt, förefaller motsvara den bild som bruttodriftskostnadsvariationerna per capita gav i tidigare avsnitt och stödjer dessutom den allmänna bild av en ganska långsam kommunal variationsminskning efter kommunreformen som de övergripande måtten tecknade.

SERVICESTANDARDENS FÖRÄNDRING PERIODEN 1965-1979

Initiativens, bidragens och regelsystemens betydelse för bruttodriftskostnadernas förändring totalt, kunde undersökas tämligen noggrant perioden 1975-1979. De statliga respektive kommunala initiativens speciella utveckling kunde direkt mätas och jämföras. Statsbidragens betydelse kunde beräknas genom att bidragsandelarna för respektive verksamheter kopplades samman med deras förändringstakt. Obligatoriska och frivilliga verksamheter kunde jämföras med avseende på förändringar under perioden. Det vore önskvärt att samma undersökning kunde genomföras för perioderna 1965-1970 och 1970-1975. Budgetavdragen och kontoplanerna tillåter dock inte sådana direkta observationer av bruttodriftskostnaderna i kommunerna före sammanläggningarna.

Problemet kan dock delvis kringgås genom att de statliga driftsbidragens förändringstakt jämförs med bruttodriftskostnadernas förändringstakt i verksamheten totalt. Statens stimulerande och pådrivande effekt kan påvisas i de fall där driftsbidragens förändring varit kraftigare än kostnadsutvecklingen totalt, samtidigt som det då kan antas att obligatorierna ökat kraftigare än de frivilliga verksamheterna. Statens och kommunernas sammanlagda pådrivande effekt kan beräknas genom att standardförändringen såsom den framgår av bruttodriftskostnaderna relateras till skattekraftens förändring under perioden. Den betydelse initiativen haft framgår inte särskilt tydligt med detta indirekta finansiella beräkningssätt, men bidragens betydelse kan klarläggas ganska tillfredsställande varvid dessutom de obligatoriska och frivilliga verksamheternas utveckling kan spåras. Beräkningstekniken kommer att tillämpas även då investerings- och kapitalkostnadernas förändring undersöks under skilda perioder, vilket kommer att komplettera den tidigare framställningen.

Vidare kunde servicestandardens kommunala variationsutveckling undersökas noggrant perioden 1975-1979, dels genom att speciella serviceverksamheter granskades, dels genom att bruttodriftskostnadernas fördelning på huvudtitlarna kopplades samman med kostnader per capita samtidigt som den demografiska faktorn kontrollerades.

Det vore självfallet önskvärt även i detta sammanhang att kunna genomföra samma undersökning för perioderna 1965-1970 och 1970-1975. Varken budgetavdragen eller kontoplanerna tillåter emellertid att servicestandarden för speciella verksamheter observeras i kommunerna före sammanläggningen.

Problemet kan dock delvis kringgås i detta fallet genom att mäta variationsutvecklingen för huvudtitlarna och driftsbidragens andel av bruttodriftskostnaderna, kopplade till kostnadsvariationen per invånare samtidigt som den demografiska faktorns variationsutveckling kontrolleras. Eftersom bidragsandelarna varierar mellan verksamheter, särskilt mellan obligatoriska och frivilliga verksamheter kommer bidragsandelarnas variationsutveckling totalt att indikera ökade eller minskade likheter ifråga om servicestandardens sammansättning. Denna indirekta observation av sammansättningen, kopplad till bruttodriftskostnaderna per capita totalt och den demografiska faktorns förändring kan ersätta den betydligt noggrannare beräkningsmetod som tillämpades för perioden 1975-1979, vilket är nödvändigt för att belysa utvecklingen under perioden som helhet. Beräkningstekniken kommer att tillämpas även då investerings- och kapitalkostnadernas variationsutveckling undersöks under skilda perioder.

BRUTTODRIFTSKOSTNADERNAS GENOMSNITTLIGA FÖRÄNDRING

Bruttodriftskostnadernas relativa tillväxttakt per capita var betydande perioden 1965-1970, den högsta under undersökningsperioden som helhet. Deras tillväxttakt minskade under första hälften av 1970-talet och låg sedan kvar på ungefär samma nivå under senare delen av decenniet. Den absoluta tillväxten var dock kraftigare perioden efter kommunreformen än under någon av de tidigare perioderna (tabell 23).

Driftsbidragens ökningstakt per capita redovisas parallellt med bruttodriftskostnaderna i tabellen. Det är framförallt deras stimulerande effekt som skall spåras, vilket kan ske genom att jämföra deras ökningstakt med bruttodriftskostnadernas och skattekraftens. Bidragens absoluta storlek var ganska begränsad i förhållande till bruttodriftskostnadernas absoluta storlek vid mitten av 1960-talet, varför bidragens finansiella effekt inte bör överskattas perioderna framöver.

Driftsbidragen ökade betydligt mindre än bruttodriftskostnaderna under senare delen av 1960-talet, för att därefter ha en mer än dubbelt så stor ökningstakt perioden 1970-1975. Perioden efter kommun-

Tabell 23. De specialdestinerade statsbidragens, driftskostnadernas och skattekraftens relativa ökning under skilda perioder 1965-1979. Medelvärden för 5- respektive 10-urvalet. Fasta penningvärden

	Abs	Relativ ökning		
	1965	1965-1970	1970-1975	1975-1979
<i>5-urvalet</i>				
Statliga driftsbidrag per invånare	180	21	50	32
Driftskostnader per invånare	1 029	48	23	20 ¹⁾
Skattekraft	56	25	5	9
<i>10-urvalet</i>				
Statliga driftsbidrag per invånare	205	29	65	31
Driftskostnader per invånare	1 013	47	25	20 ¹⁾
Skattekraft per invånare ²⁾	56	23	3	10

1) Beräknad på jämförbar femårsbasis var ökningstakten 25 procent i båda urvalen.

2) Eget skatteunderlag plus skatteutjämningsunderlag. Statens pådrivande effekt finns därför delvis även i skattekraftsutvecklingen.

reformen medförde fortfarande en kraftigare bidragstillväxt än kostnadsökningen totalt, fast inte lika accentuerat som tidigare.

Det förefaller följaktligen som om den statliga stimulanspolitiken, oavsett vilka andra faktorer som medverkat, hade en ganska måttlig effekt under 1960-talet, för att därefter få full genomslagskraft under sammanläggningsåren. Därefter märks en tydlig men något bromsad effekt perioden efter kommunreformen. Dessa variationer i effekten berodde på att bidragsprofilerna var ganska måttliga senare delen av 1960-talet, varefter de skärptes och breddades vilket bl a fick till följd att sammanläggningsåren kom att bli framförallt de obligatoriska verksamheternas expansionsperiod. De fick därefter konkurrens av de frivilliga verksamheterna.

Statens och kommunernas sammanlagda pådrivande effekt framgår då driftskostnadsutvecklingen jämförs med skattekraftsförändringen över tiden. Självfallet kan då konstateras att standardökningen varit

större än skattekraftsökningen under samtliga perioder. Statsbidragen (via statsskatten), kommunskatten och de kommunala avgifterna har bidragit till ökningen däremellan. Den pådrivande effekten var tydlig under senare delen av 1960-talet, iögonenfallande under första hälften av 1970-talet och förhållandevis måttlig under senare hälften av 1970-talet¹⁾.

Vad som hittills kommenterats kring statens och kommunernas pådrivande effekt bör kopplas till frågan om de strukturella förändringarna i de kommunala bestämningsfaktorerna generellt varit så kraftiga att de kan ha tvingat fram kostnadsökningar utöver vad skattekraften täckt. Den pådrivande effekten har varit mindre om dessa nödvändiga kostnadsökningar kan konstateras. Den kraftiga urbaniseringen främst under de två första perioderna kan ha varit en sådan strukturell förändring, kvinnornas ökade förvärvsfrekvens under 1970-talet med krav på barnomsorg kan ha varit en annan sådan förändring (där dock skattekraften samtidigt ökar), medan arbetslösheten under senare hälften av 1970-talet kan betraktas som ytterligare exempel. Det är dock svårt att koppla sådana förändringar till kostnadsutvecklingen utan beräkningar av omfattande slag, där dessutom standardpåslagen utöver vad som varit nödvändigt blir omöjliga att klara ut. Frågan får därför stå obesvarad tills vidare, dock med den kommentaren att det möjligen med undantag för senare delen av 1960-talet är svårt att se varför den ena perioden framför de andra skulle ha varit mer utsatt för sådana kraftiga strukturella förändringar. Vad som därför konstaterats om statens och kommunernas relativa pådrivande effekter under de skilda perioderna är sannolikt rimligt, även om effekterna i förhållande till skattekraftsutvecklingen inte exakt kan fastställas, beroende på okunnigheten om de strukturella förändringarna och deras eventuella pådrivande effekt.

BRUTTODRIFTSKOSTNADERNAS KOMMUNALA VARIATIONSUTVECKLING

Genom bruttodriftskostnadernas fördelning på huvudtitlarna kan servicestandardens variationsutveckling då det gäller de större verksam-

1) Frågan om varför skattekraften utvecklades så gynnsamt 1975-1979 trots att den allmänna tillväxten stagnerade i ekonomin, behandlas senare i framställningen.

hetsområdena i kommunerna undersökas. Standardvariationerna då det gäller obligatorier och frivilligverksamheter kan inte bestämmas genom direkta observationer vid tidpunkter före kommunreformens slutliga genomförande. Genom att beräkna de statliga driftsbidragens andelar av driftskostnaderna per invånare vid skilda tidpunkter kan dock problemet kringgås. Variationen för dessa statliga bidragsan-

Tabell 24. Huvudtitlarnas bruttodriftskostnader, statsbidragens andel av bruttodriftskostnaderna och bruttodriftskostnader per invånare. Variationskoefficienter, indikerande skillnader mellan kommunerna vid skilda tidpunkter. 5- respektive 10-urvalet¹⁾

	Fiktiva		Fiktiva			
	1965	1965	1970	1970	1975	1980
<i>5-urvalet</i>						
Huvudtitlar exkl finansiering ²⁾	54	29	32	25	19	16
Bidragens andel av bruttodriftskostnader	27	21	25	23	9	7
Bruttodriftskostnader per invånare	38	28	30	26	19	18
<i>10-urvalet</i>						
Huvudtitlar exkl finansiering ²⁾	68	39	43	34	26	20
Bidragens andel av bruttodriftskostnader	45	35	40	35	9	9
Bruttodriftskostnader per invånare	32	24	29	23	18	16

1) Huvudtitlarnas fördelning och bidragens andel av bruttodriftskostnaderna åren 1965 och 1970 har excerperats ur arkiverade budgetavdrag. Den officiella statistiken redovisar inte dessa data. Administrationskostnadernas fördelning mellan centralförvaltningens huvudtitel och övriga huvudtitlar är ett osäkerhetsmoment, speciellt bakåt i tiden. Korrigeringar för de mindre landskommunernas avvikelser i huvudtitelindelningen och insortering under vissa huvudtitlar (framförallt fem och åtta) år 1965 har gjorts. Huvudtitelindelningen ändrades mellan åren 1975 och 1980, vilket dock inte kan påvisas ha ändrat variationskoefficienternas trendmässiga utveckling.

2) Medelkoefficienten för samtliga huvudtitlar. Jämförelseåret 1980 har valts av skäl som anfördes i föregående kapitel.

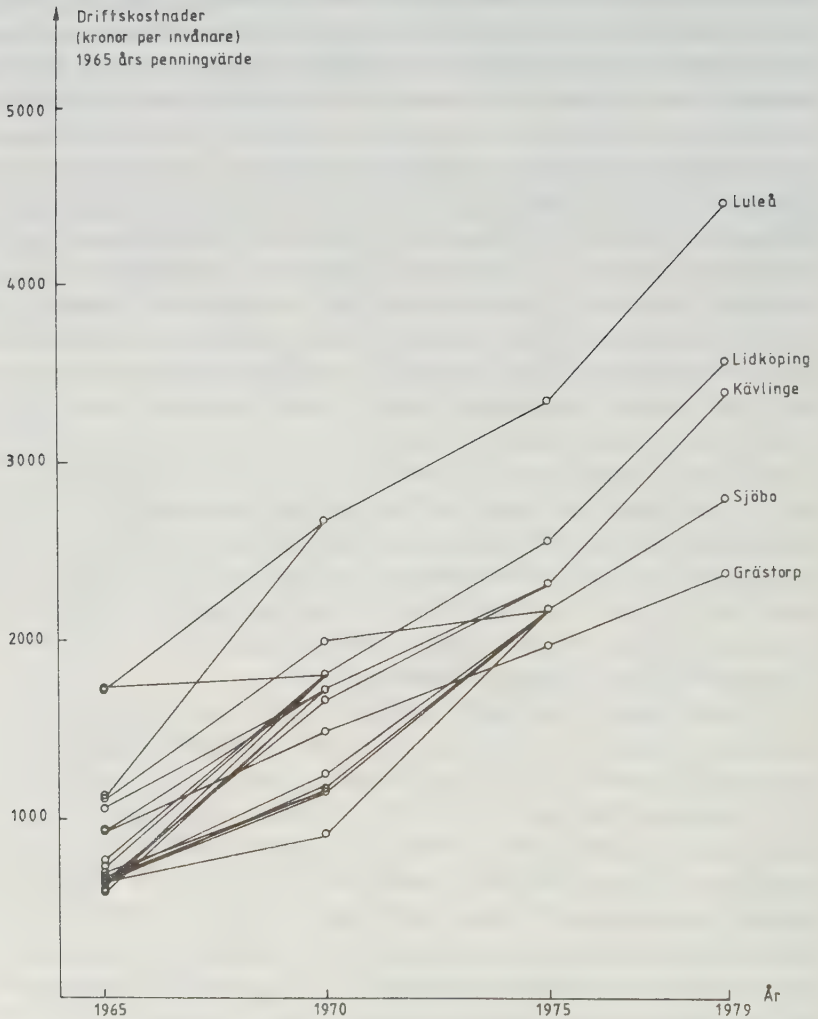
delar kommunerna emellan indikerar nämligen servicestandardens sammansättning eller fördelning på olika verksamheter och därmed i vilken utsträckning kommunerna härvidlag liknar varandra. Variationskoefficienter med låga värden anger att balansen, avvägningen, mellan ekonomiska satsningar på skilda obligatoriska och frivilliga verksamheter är lika i kommunerna medan höga värden på variationskoefficienterna anger det motsatta förhållandet. Dock säger statsbidragsandelarnas variationskoefficienter ingenting om servicestandardens nivåskillnader mellan verksamheter eller totalt i kommunerna. Denna standardnivå framkommer emellertid då driftskostnaderna per invånare undersöks. Variationskoefficienterna för driftskostnader per invånare indikerar standardskillnaderna i kommunerna emellan vid skilda tidpunkter. Statsbidragens andelsvariationer i kombination med driftskostnadsvariationerna per invånare avspeglar indirekt vad som vid perfekt information skulle kunna beskrivas direkt, vilket kunde göras för perioden 1975-1979.

Det bör i förbigående erinras om vad som menas med fiktiva kommuner eftersom detta begrepp kommer att förekomma i tabellerna. Med fiktiva kommuner menas de kommunblock som kom att bilda de nya kommunerna. Beräkningarna av de fiktiva kommunernas värden åren 1965 och 1970 har gått till så att de ingående verkliga kommunernas värden vägts samman så att de statistiskt sett representerar kommunblocken, de blivande kommunerna.

Huvudtitlarnas, bidragsandelarnas och per capitakostnadernas variationsutveckling bör inledningsvis kommenteras översiktligt periodvis innan de speciella förklaringsfaktorernas inflytande behandlas.

De verkliga kommunerna år 1965 bestod av centralortskommuner och randkommuner, dvs samtliga små kommuner före sammanläggningarna, medan verkliga kommuner år 1970 bestod av både färdigbildade kommuner och sådana små kommuner som skulle komma att läggas samman de kommande åren. Variationsförändringen perioden 1965-1970 var därför en kombinerad effekt av statlig utjämningspolitik, kommunsammanläggningar och spontana förändringar av bestämningsfaktorer i kommunerna t ex urbaniseringsgrad, ålderssammansättning, näringslivsstruktur och skatteunderlag. Vilken variationsförändring kan konstateras under perioden? Beträffande huvudtitlarnas fördelning kan noteras en mycket kraftig variationsminskning, endast en svag variationsminskning för bidragens andel av bruttodriftskostnaderna, medan variationen i servicestandardens nivå mätt som per capitakostnader minskade betydligt.

Vilka samband fanns mellan huvudtitlarnas fördelning och per



Figur 16. Driftskostnadsutvecklingen per invånare perioden 1965-1979 för 5-urvalet. Fast penningvärde. Antalet kommuner var 23, 10, 5 respektive 5 åren 1965, 1970, 1975 respektive 1979. Linjedragningarna visar kommunsammanläggningarna.

capitakostnader, respektive huvudtitlarnas fördelning och ålderssammansättningen i kommunerna under andra hälften av 1960-talet? Denna fråga måste belysas innan variationsminskningen kan ges en reell tolkning. Det kan påvisas ha funnits mycket starka samband i dessa avseenden under perioden (tabell 25). Här skall endast sambanden konstateras, medan en närmre utredning av deras betydelse för kommunala skillnader vid givna tidpunkter ges senare i framställningen. Genom att koppla samman huvudtitlarnas fördelningsmässiga variationsminskning med förändringarna i ålderssammansättningen

Tabell 25. Samvariation mellan fördelning på huvudtitlar, bruttodriftskostnader per invånare och ålderssammansättning. Enkla korrelationskoefficienter. Endast max- och mediankoefficienterna redovisade. 10-urvalet¹⁾

	Bruttodriftskost- nader per invånare	Åldersklasser			
		0-9	10-19	20-64	65-w
Huvudtitlar 1965					
Max pos	.87	.29	.61	.76	.51
Median	.06	.20	-.07	.15	-.18
Max neg	-.74	-.32	-.49	-.73	-.42
Huvudtitlar 1970					
Max pos	.72	.70	.60	.92	.59
Median	-.32	.28	-.24	-.37	.10
Max neg	-.74	-.67	-.84	-.56	-.89

- 1) Bakom dessa enkla korrelationer döljer sig tämligen komplicerade samband. Mellan sådana huvudtitlar som innehåller tunga obligatoriska verksamheter var exempelvis korrelationen med per capitakostnaderna starkt negativ, dvs huvudtitlandelarna var större vid låga per capitakostnader vilket pekar på att huvudtitlarna hade en viss prioriteringsordning kopplad till ekonomiska resurser. Följaktligen var vissa andra huvudtitlar positivt korrelerade till per capitakostnaderna, dvs deras andelar ökade vid förbättrade ekonomiska resurser. Korrelationerna med ålderssammansättningen var inte entydig. Korrelationerna med andelarna barn och ungdom hade framförallt att göra med reduktionsbaser, medan samvariationen med övriga grupper hade tydliga samband med skattekraften, vilken i sin tur var kopplad till per capitakostnaderna som påverkade huvudtitelfördelningen. Korrelationerna med andelen aktiva åldrar och andelen pensionärer kan därför inte bara uppfattas som deras betydelse som reduktionsbaser i sammanhanget.

kommunala skillnader samtidigt som sambandets styrka uppmärksammas kan den önskade bedömningen göras. Det har då i tidigare kapitel konstaterats att skillnaderna i de verkliga kommunernas ålderssammansättning ökade perioden 1965-1970. Huvudtitlarnas fördelningsmässiga variationsminskning kan då inte förklaras med att ålderssammansättningen blivit mera lika varandra i kommunerna, utan måste förklaras med att skillnaderna i servicestandardens sammansättning de facto minskade perioden i fråga. Den samlade effekten av utjämnande faktorer motverkade kraftigt den demografiska faktorns variationsökande effekt. Bidragsandelarnas måttliga variationsminskning betyder att variationsminskningen under huvudtitelnivå, mellan obligatoriska och frivilliga verksamheter grovt sett, varit begränsad. De minskade skillnaderna i per capitakostnader beror delvis på huvudtitel- och bidragsandelarnas variationsminskning (bidragens finansiellt nivåpåverkande effekt) men framförallt på att skattesatser, näringslivsstruktur och skattekraft jämnades ut mellan kommunerna under perioden (se följande kapitel).

De verkliga kommunerna år 1970 bestod av, som redan nämnts, både av färdigbildade och ännu icke sammanlagda kommuner, medan samtliga kommuner år 1975 var färdigbildade. Variationsförändringen var därför även under denna period en kombinerad effekt av flera utjämnande faktorer. Bruttoförändringarna skall konstateras. Såväl huvudtitlar, bidragsandelar som per capitakostnader uppvisade kraftiga variationsminskningar, där dock särskilt bidragsandelarnas förändring bör framhållas. Det senare pekar på att bidragspolitiken fick ett slags genombrott perioden 1970-1975, vilket kommer att utredas närmre senare i framställningen.

Vilka samband kan noteras mellan huvudtitlarnas fördelning och per capitakostnader respektive ålderssammansättning? Generellt förefaller sambanden ha minskat, särskilt beträffande ålderssammansättningens fördelningsmässiga betydelse (jfr tabell 25 och 26). Eftersom skillnaderna i åldersstruktur mellan verkliga kommuner år 1970 och de färdigbildade kommunerna år 1975 knappast ändrades alls under perioden samtidigt som samvariationen minskade, bör det kunna fastställas att huvudtitlarnas variationsminskning verkligen medförde att skillnaderna i servicestandardens sammansättning minskade under perioden. Variationsminskningen i per capitakostnaderna kan knytas till såväl huvudtitlarnas och bidragsandelarnas variationsminskning och den därmed sammanhängande finansiella nivåutjämnande effekten som till minskade skillnader i skattesatser och skattekraft (se följande kapitel).

Tabell 26. Samvariation mellan fördelning på huvudtitlar, bruttodriftskostnader per invånare och ålderssammansättning. Enkla korrelationskoefficienter. Endast max- och mediankoefficienterna redovisade. 10-urvalet¹⁾

	Bruttodriftskost- nader per invånare	Åldersklasser			
		0-9	10-20	20-64	65-w
Huvudtitlar 1975					
Max pos	.54	.47	.52	.59	.24
Median	.29	.05	.05	.18	-.02
Max neg	-.85	-.38	-.36	-.69	-.66
Huvudtitlar 1979					
Max pos	.51	.46	.62	.54	.63
Median	.09	.17	-.07	-.10	.15
Max neg	-.67	-.70	-.73	-.61	-.66

Variationskoefficienternas förändring 1975-1979/1980 anger en trendavmattning. Huvudtitelfördelningarna, men framförallt bidragsandelarna och per capita kostnaderna, närmade sig inte varandra lika hastigt som under föregående period. Det verkar som om utjämningspolitiken fortfarande hade en viss omfördelande effekt, men att den avmattats p g a att kommunernas egna finansiella underlag inte utjämnades på samma sätt som tidigare. Bl a stagnerade skattekraftens variationsminskning påtagligt under perioden, och skattesatsutjämnningen kan ha bromsats upp av de kommunala skattestoppen som infördes under ett par år under senare hälften av 1970-talet. Den statliga utjämningspolitikens eventuella effekt dämpas dessutom av att huvudtitelfördelningarna kan ha påverkats av förändringar i befolkningens ålderssammansättning. Kommunerna blev något mera lika varandra i detta avseende under perioden. Vidare kan uppmärksammas att bidragsandelarnas variation inte minskade särskilt mycket, vilket pekar på att omfördelningarna främst kan ha gällt skilda obligatoriska verksamheter och inte så mycket balansen mellan obligatoriska och frivilliga verksamheter totalt sett. En noggrannare diskussion av förändringarna efter kommunreformen följer i sammanfattningen och senare i synteskapitlet.

1) Föregående tabells kommentar gäller.

Vad som hittills behandlats har varit variationsutvecklingen periodvis, med kontroll för de demografiska förhållandenas effekt för att säkerställa att de ändrade variationerna i vissa fördelningar verkligen har haft effekt på servicestandardens sammansättning. Det som närmast förestår är att försöksvis reda ut vilka utjämnande faktorer som varit verksamma under perioderna. Det kan vara lämpligt att inledningsvis försöka skilja på den statliga utjämningspolitikens och de kommunala bestämningsfaktorernas effekt å ena sidan och sammanläggningarnas, kommunreformens, effekt å andra sidan. Ett sätt att teoretiskt belysa frågan är att mäta utjämningspolitikens och de spontana förändringarna i de kommunala bestämningsfaktorernas effekt som variationsförändringarna mellan fiktiva kommuner år 1965 och verkliga kommuner år 1975 eller år 1979. Därigenom behandlas variationsminskningen inom samma områden, kommunblock och kommuner, över tiden. Den renodlade effekten av sammanläggningarna mäts däremot som variationsförändringarna mellan verkliga och fiktiva kommuner år 1965. Det bortses ifrån att den statliga utjämningspolitiken kan ha byggt på sammanläggningens, kommunreformens, grund. Denna administrativa och förvaltningsmässiga dynamiska effekt av kommunreformen som förutsättning för utjämningspolitik beaktas inte, utan enbart den statistiska »medelvärdeseffekt» som sammanläggningarna orsakade.

Vad blir då resultatet av denna jämförelse? För att börja med huvudtitlarnas fördelning kan det konstateras att variationsminskningen som effekt av sammanläggningarna var något kraftigare än den variationsminskning som utjämningspolitiken och andra utjämningsfaktorer orsakade. Då förändringarna i ålderssammansättning beaktas vid de parvisa jämförelserna minskar den verkliga effekten på servicestandardens sammansättning av sammanläggningarna och ökar den av andra faktorer. Bedömningen av effekterna kan inte göras exakt, men mycket pekar på att variationsminskningen varit ungefär lika kraftig som effekt av de faktorer som jämförs. Beträffande bidragsandelarnas variationsminskning kan klart konstateras att sammanläggningarnas betydelse varit begränsad vid jämförelse med andra faktorer. Utjämnningen av per capitakostnaderna var endast obetydligt större till följd av sammanläggningarna än till följd av statlig utjämningspolitik och andra bestämningsfaktorer.

Det förefaller sammanfattningsvis ha varit så att den statliga utjämningspolitikens och eventuellt andra spontant förändrade kommunala bestämningsfaktorers variationsminskande effekt har varit ungefär lika stor som hela kommunreformens motsvarande effekt under perioden

1965-1975/1979. Det återstår då att försöka skilja på utjämningspolitikens effekter och effekterna av sådana spontant ökade likheter mellan kommunerna som kan ha verkat variationsminskande. Detta kan göras genom att analysera förändringarna i de kommunala bestämningsfaktorerna mellan fiktiva kommuner år 1965 och kommunerna år 1975. Det kan då noteras att t ex skillnaderna i både befolkningstal och ålderssammansättning ökade under perioden och att skillnaderna minskat endast obetydligt med avseende på näringslivssammansättning, vilken har betydelse för bl a skattekraften. Dessa förhållanden förstärker i hög grad intrycket av det statliga utjämningspolitikens effekter, även om det bör poängteras på nytt att dess effekter kan ha varit beroende av den politiska, förvaltningsmässiga och ekonomiska bärkraft som kommunreformen skapade i kommunerna.

Den statliga utjämningspolitiken hade den största variationsminskande effekten perioden 1970-1975. Driftsbidragen höjdes och bredades kraftigt under denna period, samtidigt som skatteutjämnings-systemet revideras, vilket behandlats i tidigare avsnitt och kapitel. Højningen av driftsbidragen och framförallt skatteutjämnings-systemet hade dock en viss effekt även under perioden 1965-1970, även om den var jämförelsevis begränsad. Det förhållandet att variationsminskningen på övergripande nivå avtog perioden efter kommunreformens genomförande kan ha berott på att bidragsprofilen knappast höjdes särskilt mycket men kanske framförallt på att skillnaderna i skattekraft inte fortsatte att jämnas ut som under tidigare perioder. Vissa andra hypotetiska förklaringar kommer att beröras i sammanfattningskapitlet.

INVESTERINGS— OCH KAPITALKOSTNADERNAS GENOM— SNITTLIGA FÖRÄNDRING

Teoretiskt och praktiskt är det fullt möjligt att bryta ned bruttoinvesteringarna och samhällskapitalets förändringar på olika verksamhetsområden perioden 1975-1979. Servicestandardens allmänna utveckling på driftskostnadssidan, vilken analyserades ingående i det inledande avsnittet, skulle då kunna jämföras med bruttoinvesteringarna inom motsvarande verksamhetsområden. Driftskostnadsvariationerna borde då också kunna jämföras med samhällskapitalets variationer vid de två tidpunkterna. Det finns dock ett par skäl till att avstå ifrån denna inträngande och detaljerade analys och i stället gå direkt på en övergripande analys av de tre delperioderna. Det första skälet är att

det är de allmänna drivkrafterna och deras samband med varandra som främst är av intresse att klarlägga, inte enskildheter då det gäller olika verksamhetsområden. Driftskostnadsanalysen tidigare motive-
rades främst av att de direkta och indirekta observationerna skulle kunna jämföras för att utröna om de senare var tillförlitliga för de generella slutsatserna om utvecklingen som helhet sedan 1960-talet. Eftersom de visat sig vara acceptabla finns det ingen anledning att av kontrollskäl genomföra samma jämförelse på kapitalsidan. Det andra skälet till att avstå ifrån en detaljerad nedbrytning av bruttoinvesteringar och samhällskapital perioden efter kommunreformen är att arbetsinsatsen är betydande. Nedbrytningen av bruttoinvesteringar och kapitalförändringar måste nämligen göras för varje år mellan 1975 och 1979 för att få den ackumulerade effekten. Endast en övergripande analys för samtliga delperioder kommer därför att presenteras.

Inledningsvis skall bruttoinvesteringarnas och kapitalkostnadernas genomsnittliga förändring under skilda perioder redovisas genom att i tidsmässiga tvärsnitt återge kapitalbudgetarnas utveckling i kommunerna. Bruttoinvesteringarna avser anskaffning av anläggningstillgångar, markförvärv, gatu- och anläggningsarbeten m m, medan den återstående delen av kapitalkostnaderna per år avser amorteringar på anläggningslån som upptagits tidigare år. (Bruttoinvesteringarna svarade för drygt 80 procent av kapitalkostnaderna per år i slutet av 1960-talet, men har därefter minskat med ca tio procentenheter).

Eftersom bruttoinvesteringarna inte helt kan följas från mitten av 1960-talet men följer kapitalkostnadsutvecklingen totalt mycket väl, används kapitalkostnader per invånare för att belysa förändringarna under samtliga delperioder. Det kan då konstateras att kapitalkostnaderna ökade kraftigt under senare delen av 1960-talet, för att därefter öka mera måttligt under sammanläggningsåren. Absolut sett var dock kapitalkostnaderna högre under denna första hälft av 1970-talet. Ökningstakten har under andra hälften av 1970-talet minskat betydligt. Absolut sett stagnerade kapitalkostnaderna per invånare. Eftersom varken bruttoinvesteringarna eller kapitalkostnaderna totalt redovisas ackumulerade över tiden utan endast i tvärsnitt vid några skilda tidpunkter bör de relativa talen endast uppfattas så att de återger ungefärligt de trender som karakteriserade delperioderna (tabell 27). De skillnader som föreligger mellan fem- och tiourvalet pekar bl a på det förhållandet att investeringstakten varierade kraftigt mellan kommunerna framförallt under 1970-talet. Kommunerna befann sig så i skilda investeringsfaser, främst beroende på sammanläggningsår och sammanläggningsmönster. Trenderna var dock desamma under del-

Tabell 27. De specialdestinerade statsbidragens, bruttoinvesteringarnas, kapitalkostnadernas och skattekraftens relativa förändring under skilda perioder 1965-1979. Medelvärden för 5- respektive 10-urvalet. Fasta penningvärden¹⁾

	Abs.	Relativ ökning		
	1965	1965-1970	1970-1975	1975-1979
<i>5-urvalet</i>				
Statliga inv.bidrag per invånare	40	117	- 4	- 14
Bruttoinvestering per invånare	309	52	31	5
Kapitalkostnader per invånare	460	50	26	3 ²⁾
Skattekraft per invånare	56	25	5	9
<i>10-urvalet</i>				
Statliga inv.bidrag per invånare			- 20	- 43
Bruttoinvestering per invånare			5	- 7
Kapitalkostnader per invånare	488	53	5	- 5 ²⁾
Skattekraft per invånare	56	23	3	10

perioderna i båda urvalen.

Driftskostnaderna, som redovisades i tidigare avsnitt, ökade i en takt som under samtliga delperioder var högre än kapitalkostnaderna. Beträffande kapitalkostnadsutvecklingen kan noteras att den betydande ökningstakten under senare hälften av 1960-talet berodde på investeringar inom skolans område men dessutom på att investeringarna inom samtliga verksamhetsområden pekade uppåt. Skolinvesteringar-

1) Bristfälligheter i 10-urvalets data för huvudtitlarnas bruttoinvesteringar omöjliggör en tillförlitlig redovisning år 1965-1970.

2) Beräknad på jämförbar femårsbasis var förändringstakten 4 respektive - 6 procent.

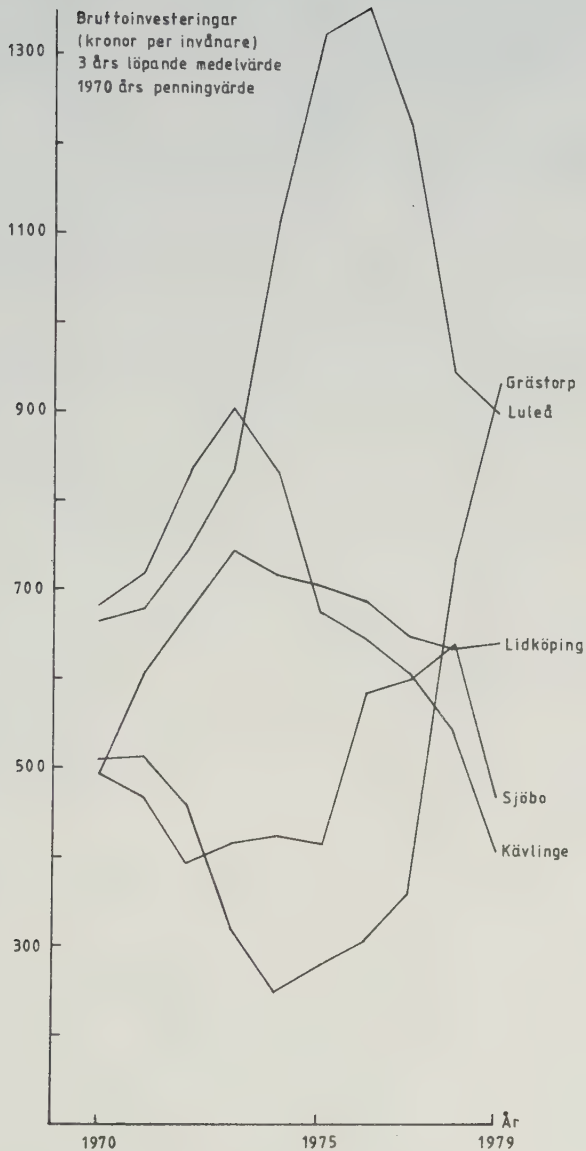
na och gatu- och vägbyggandet i kommunerna har därefter minskat relativt sett under hela 1970-talet, medan däremot investeringarna inom de sociala verksamhetsområdena främst daghemmen ökade allt kraftigare under samma decennium. Investeringarna i fritidsanläggningar ökade kraftigt under perioden 1970-1975, för att därefter avmattas något.

Staten svarade sannolikt via initiativ (reformer), bidrag och regel-system för en kraftigt pådrivande effekt under senare hälften av 1960-talet. De statliga investeringsbidragens förändring under de därpå följande två delperioderna pekar däremot inte på någon sådan pådrivande effekt. I stället förefaller det som om kommunerna själva drev på utvecklingen perioden 1970-1975, därigenom att kapitalkostnadsökningen var större än skattekraftsutvecklingen. Efter kommunreformens genomförande var även kommunerna själva återhållsamma med bruttoinvesteringar och kapitalkostnadsökningar som var relativt sett lägre än skattekraftsförändringen. De strukturella förändringar som tidigare konstaterats ifråga om urbanisering, befolkningens ålderssammansättning, förvärvsgrader, näringslivsstruktur m m i kom-munsystemet som helhet kan knappast förklara skillnaderna mellan bruttoinvesteringar/kapitalkostnader och skattekraftsutvecklingen, varför det som sagts om statens respektive kommunerna då det gäller pådrivande effekter torde vara giltigt.

INVESTERINGARNAS OCH SAMHÄLLSKAPITALET KOMMUNALA VARIATIONSUTVECKLING

Bruttoinvesteringarna för de fem typkommunerna under 1970-talet redovisas i figur 17. För de två kommuner som inte färdigbildades förrän år 1974 avser bruttoinvesteringarna de fyra första åren de fiktiva kommunerna, dvs värdena för de ingående kommunerna har vägts samman för att representera de blivande kommunerna. Figuren visar tydligt att investeringsbenägenheten varierade kraftigt mellan kommunerna över tiden och att dessa variationer föreföll höra samman med sammanläggningsåren.

Den kommun som färdigbildades år 1952 och som därefter inte förändrats (Grästorps) minskade bruttoinvesteringarna under 1970-talets första hälft för att sedan inte öka investeringarna förrän en bit in på senare hälften av 1970-talet. Det förefaller som om de kommuner vilka inte berördes av den senaste kommunreformen var tämligen välutrustade på samhällskapitalsidan då sammanläggningarna på-



Figur 17. Bruttoinvesteringar per invånare för 5-urvalet. Delvis fiktiva kommuner år 1970.

börjades på andra håll, vilket bl a var ett av villkoren för att de inte skulle omfattas av reformen. Först några år senare blev det nödvändigt för dessa kommuner att återigen öka investeringstakten för att inte komma efter i utvecklingen. De kommuner som färdigbildades år 1969 (Lidköping och Luleå) ökade bruttoinvesteringarna påtagligt de första fem åren efter sammanläggningen för att därefter minska dem långsamt. Sjöbo kommun som färdigbildades år 1974 uppvisar liknande investeringsmönster. Efter sammanläggningen ökade investeringarna några år för att därefter avtaga. Förklaringen till dessa mönster torde vara att den förbättrade skattekraften tillät de nybildade kommunerna att investera i anläggningar som kanske var av gemensamt intresse i kommunerna, samtidigt som det blev nödvändigt att investera bort skillnaderna mellan centralortskommunen och randkommunerna då det gällde kommunelsspecifik service och kommunikationer (mera om detta i de följande kapitlen). Kävlinge var den enda kommun som avvek från mönstret. För Kävlinge kommuns del började bruttoinvesteringarna öka redan några år före sammanläggningen år 1974 och avtog på allvar kort tid efter färdigbildandet. Två delförklaringar kan föras fram. Dels bildades kommunen av två nästan likstora och konkurrerande kommuner vilket kan ha ökat investeringsbenägenheten i båda kommunerna före sammanläggningen, dels var Kävlinge den kommun som genomgick den kraftigaste strukturella förändringen under första hälften av 1970-talet. Det anfördes ofta i debatten under 1960-talet att det skulle uppstå en investerings- och utbyggnadshysteri i de gamla kommunerna åren före sammanläggningarna. Någon sådan tendens, som inte kan förklaras av andra skäl, kan inte spåras i materialet.

Det kan antas att eftersom bruttoinvesteringarna varierade kraftigt mellan kommunerna över tiden, så varierade sannolikt också investeringarnas ändamål (objekten) över tiden. Genom bruttoinvesteringarnas fördelning på huvudtitlarna kan variationerna i investeringarnas ändamål, dvs större verksamhetsområden i kommunerna undersökas. Eftersom de statliga investeringsbidragen utgår med varierande andelar av bruttoinvesteringarna beroende på ändamål, så kan variationerna mellan kommunerna då det gäller investeringsbidragens andel betraktas som mått på hur mycket investeringarna varierar mellan kraftigt bidragsberättigade och mindre bidragsberättigade områden. Sambandet mellan bidragsandelar och obligatoriska och frivilliga verksamheter är dock inte särskilt tydligt på kapitalsidan.

Både huvudtitlarnas bruttoinvesteringar och investeringsbidragens andel av bruttoinvesteringarna respektive kapitalkostnaderna varierade

Tabell 28. Huvudtitlarnas bruttoinvesteringar, statsbidragens andel av bruttoinvesteringar och kapitalkostnader samt kapitalkostnad per invånare. Variationskoefficienter, indikerande skillnader kommunerna emellan vid skilda tidpunkter. 5- respektive 10-urvalet¹⁾

	1965	Fiktiva 1965	1970	Fiktiva 1970	1975	1979
<i>5-urvalet</i>						
Huvudtitlarnas brutto- investeringar exkl. finansiering	136	80	103	73	81	70
Statliga inv.bidragens andel av bruttoinvest. per invånare	125	89	94	53	39	80
Statliga inv.bidragens andel av kapitalkostn.	124	91	80	62	38	74
Kapitalkostnad per invånare	77	44	56	32	60	31
<i>10-urvalet</i>						
Statliga inv.bidragens andel av bruttoinvest. per invånare			117	81	72	78
Statliga inv.bidragens andel av kapitalkostn. per invånare			99	59	41	82
Kapitalkostnad per invånare	71	43	58	38	54	38

kraftigt mellan kommunerna år 1970 (tabell 28). Variationskoefficienter kring 100 indikerar betydande skillnader. Beräknas variationskoefficienten för de fiktiva kommunerna, dvs som om samtliga kommuner var färdigbildade vid den tidpunkten, så blir variationen mindre men koefficienterna antyder likväl betydande skillnader. Dessutom kan konstateras att någon systematisk minskning av variationerna över tid inte förekommit, vilket betyder att bruttoinvesteringarnas ändamål varierade kraftigt mellan kommunerna. Variationsutvecklingen

1) Bristfälligheter i 10-urvalets data för huvudtitlarnas bruttoinvesteringar omöjliggör en tillförlitlig redovisning år 1965.

för huvudtitlarnas verksamhetsområden och investeringsbidragens variationsutveckling uppvisar inga klara samband, vilket torde betyda att investeringsskillnaderna även inom verksamhetsområdena varit betydande. Genomgående gäller vidare att investeringarnas ändamål har varierat mera än de ekonomiska resurser som satsats i kommunerna, vilket framgår av kapitalkostnadsutvecklingen per invånare.

Vad har då de konstaterade variationerna i bidragsandelar, bruttoinvesteringar och kapitalkostnader vid skilda tidpunkter betytt på sikt? Har dessa variationer haft som »syfte» att minska skillnaderna i anläggningar och infrastruktur, dvs samhällskapitalet, mellan kommunerna i det långa tidsperspektivet? Frågan gäller med andra ord om den statliga utjämningspolitiken eventuellt tillsammans med de strukturella faktorernas utveckling i kommunerna verkat rakt igenom alla de investeringsvariationer som kunnat noteras både före och efter kommunreformen.

För att denna fråga skall kunna besvaras måste de statliga investeringsbidragen ackumuleras under 1970-talet och relateras till bruttoinvesteringarnas och kapitalkostnadernas ackumulerade värden under samma period. Endast via dessa kumulativa beräkningar kan frågan besvaras om bruttoinvesteringarna lett fram till att skillnaderna i sammansättningen av samhällskapitalet minskat mellan kommunerna. Huvudtitlarnas bruttoinvesteringar kan inte ackumuleras beroende på att vissa förändringar ägt rum i kategoriindelningen, vilket är en brist i sammanhanget. Genom att undersöka anläggningstillgångarnas värde såsom de framgår ur kommunernas redovisning kan sedan skillnaderna i samhällskapitalets storlek undersökas, vilket kompletterar svaret.

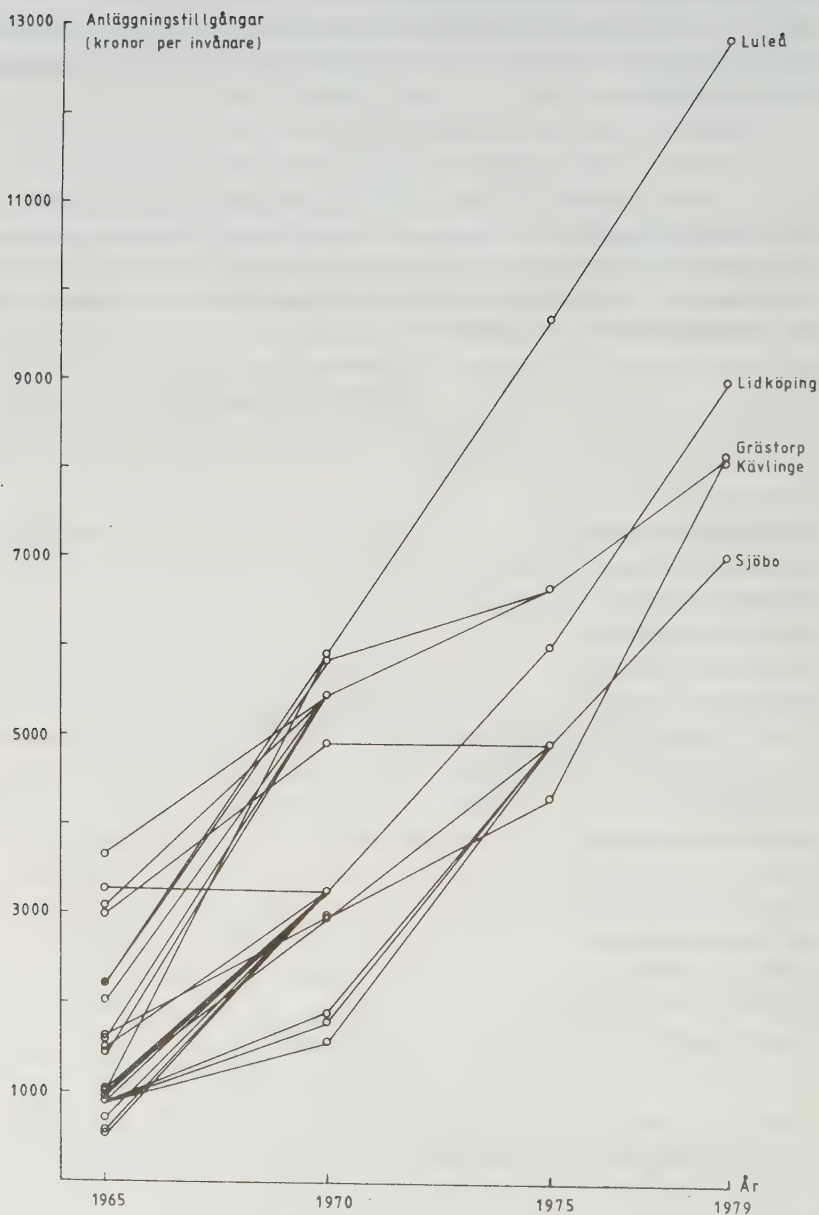
Eftersom beräkningarna börjar år 1970 gäller det första ackumulerade värdet år 1975, den andra år 1979 (tabell 29). De ackumulerade investeringsbidragens andelar av de ackumulerade bruttoinvesteringarna varierade ganska måttligt mellan kommunerna år 1975. Variationskoefficienten var endast 25 i femurvalet och 35 i tiourvalet, vilket pekar på måttliga variationer då det gäller samhällskapitalets sammansättning. Dessutom minskade variationskoefficienterna till 23 respektive 22 fram till år 1979. Även om variationerna fortfarande var stora vid den senare tidpunkten så antyder koefficientutvecklingen att bruttoinvesteringarna på sikt verkat kraftigt utjämnande på samhällskapitalets sammansättning. Statliga initiativ och investeringsbidrag har av allt att döma påtagligt bidragit till att sammansättningen av kommunernas samhällskapital gått mot minskade skillnader över tiden. De kommunala bestämningsfaktorerna kan visserligen ha bidragit till utjämningen, vilket inte kan analyseras för samtliga perioder

p g a att de ackumulerade beräkningarna endast gäller åren 1975 och 1979, men den variationsminskning som kan märkas mellan dessa två tidpunkter kan knappast förklaras enbart med minskade strukturella skillnader.

Tabell 29. Statsbidragens ackumulerade andelar av bruttoinvesteringar samt samhällskapital per invånare. Variationskoefficienter, indikerade skillnader kommunerna emellan vid skilda tidpunkter. 5- respektive 10-urvalet. Ackumulerade andelar beräknade årsvis i fast penningvärde. Samhällskapital efter avskrivningar

		Fiktiva		Fiktiva		
	1965	1965	1970	1970	1975	1979
<i>5-urvalet</i>						
Statliga inv.bidragens andel av bruttoinvest. (kumulativt från 1970)					25	23
Statliga inv.bidragens andel av kapitalkostn. (kumulativt från 1970)					51	31
Samhällskapital per inv.	63	34	43	32	30	22
<i>10-urvalet</i>						
Statliga inv.bidragens andel av bruttoinvest. (kumulativt från 1970)					35	29
Statliga inv.bidragens andel av kapitalkostn. (kumulativt från 1970)					46	31
Samhällskapital per inv.	57	31	44	35	35	26

Variationerna i anläggningstillgångarnas bokföringsvärde mellan kommunerna används som mått på samhällskapitalets samlade värde eller storlek vid skilda tidpunkter. Det kan då konstateras att de kraftiga skillnader som fanns före kommunreformen automatiskt minskade då kommunerna färdigbildades, vilket var den genomsnittseffekt som kunnat märkas i så många andra sammanhang. Vid sidan av kommunreformen kan dock ingen annan utjämning märkas förrän under perioden 1975-1979, dvs varken statlig utjämningspolitik eller



Figur 18. Anläggningstillgångar per invånare för 5-urvalet perioden 1965-1979. Antalet kommuner var 23, 10, 5 respektive 5 åren 1965, 1970, 1975 och 1979. Linjedragningarna visar kommunsammanläggningarna.

några andra faktorer förefaller ha påverkat utvecklingen perioden 1965-1970, vilket framgår då de fiktiva kommunerna åren 1965 och 1970 jämförs med kommunerna vid mitten av 1970-talet. Vad har då orsakat utjämningen efter kommunreformen? Det finns knappast några drag i statlig utjämningspolitik som kan bidra till förklaringen. Den mest troliga förklaringen är att det varit små och sent färdigbildade kommuner som påbörjat investeringarna efter reformen, då den ekonomiska bärkraften ökade. Det faktum att driftsdelen i dessa små kommuner expanderade kraftigt perioden tidigare, kan dessutom ha bidragit till att investeringarna, kanske främst på frivilligsidan, sackat efter i brist på skattemedel. De kommunägda bolagens betydelse kan dessutom ha haft en viss betydelse för samhällskapitalets minskade skillnader. Det torde ha varit i första hand större kommuner som bildade och expanderade dessa bolag och stiftelser efter reformen, varvid de i större utsträckning än små kommuner kommit att redovisa samhällskapital per capita utanför kommunens redovisning. I så fall kan en del av de minskade skillnaderna vara fiktiva, vilket bör understrykas i sammanhanget. En del av variationsminskningen torde dock vara reell, vilket kan förklara det förhållandet att kommunerna, trots att bruttodriftskostnadsvariationen stagnerat, fortsatt att bli mera lika varandra då det gäller totalkostnadsutvecklingen.

FINANSIERINGENS SAMMANSÄTTNING OCH FÖRÄNDRING

Servicestandardens förändring så som den framgår ur drifts- och kapitalkostnadernas bruttoutveckling granskades i de föregående avsnitten. Såväl de allmänna som de kommunala bestämmningsfaktorernas (de strukturella faktorerna) påverkan på standardens allmänna ökning och dess variationsutveckling mellan kommunerna analyserades. Därvid användes både direkta och indirekta observationssätt. Som indirekta observationssätt användes finansiella trender och liknande. Kommunernas finansiella utveckling har därför redan berörts rapsodiskt, dock utan avsikt att teckna någon sammanhängande bild och hur denna förändrats över tiden. Avsikten är att teckna en sådan bild i detta avsnitt.

Driftsbudgetens finansiering skall kommenteras först. De specialdestinerade driftsbidragen ökade sin andel av bruttokostnaderna från i genomsnitt 17 till 25 procent under 1970-talet, vilket var fortsättningen på en trend som började under senare delen av perioden 1965-1970. Avgifter och ersättningar ökade sin andel av bruttokostnaderna från i genomsnitt tio till 13 procent under samma period. Kommunal-skatten och andra finansieringskällor har därför minskat sin andel från 75 till 60 procent. Det var de s k andra finansieringskällorna som svarade för minskningen (se tabellens nedre del). Bland dessa återfinns ianspråkstagandet av driftsfonder, speciella skatter, ersättning från andra kommuner, avkastningsräntor, eventuella försäljningar och kapitaltjänstintäkter. Dessa kostnader, räntor och avskrivningar, är internkostnader som upptas både som intäkter och kostnader utan att påverka t ex kommunalskatten.

Kapitalbudgetens finansiering har förändrats något annorlunda. De specialdestinerade investeringsbidragen minskade sin andel från i genomsnitt 14 till sju procent under 1970-talet, sannolikt en trend som började någon gång perioden 1970-1975¹⁾. Andelen nyupptagna

1) För urvalet kommuner kan inget bestämt sägas. Allmänt gällde att investeringsbidragen låg nästan konstant perioden 1965-1970 i landets kommuner efter att ha varit avtagande under 1960-talets första del (SOU 1975:39).

lån förändrades knappast alls, endast med ett par procentenheter under 1970-talet. Kommunalskatten och andra finansieringskällor ökade sin sammantagna andel från 60 till 65 procent, där det bestämt kan påstås att kommunalskatten varit mest betydande (se även i detta fallet tabellens nedre del).

Tabell 30. Drifts-, kapital- och totalbudgetarnas finansiering. Relativa andelar för skilda finansieringskällor. Medelvärden för typkommunerna perioden 1970-1979

	1970	1975	1979
<i>Driftsbudgeten</i>			
Specialdestinerade bidrag	17	23	25
Avgifter och ersättningar	10	11	13
<i>Kapitalbudgeten</i>			
Investeringsbidrag	14	11	7
Nya lån	26	28	28
<i>Budgeten totalt</i>			
Specialdestinerade bidrag	13	18	21
Avgifter och ersättningar	7	8	11
Investeringsbidrag	4	2	1
Nya lån	7	7	5
Allmän kommunalskatt	37	37	41
Skatteutjämningsbidrag	5	5	4
Andra källor	27	23	17

Bland andra finansieringskällor i samband med kapitalbudgeten märks ianspråkstagandet av kapitalfonder, investeringsbidrag från andra kommuner, amorteringar på utlämnade lån, försäljning av anläggningstillgångar och kapitaltjänstintäkter.

Drifts- och kapitalbudgetarna bildar tillsammans totalbudgeten. Trenderna från underbudgetarna känns igen. De specialdestinerade driftsbidragen ökade andelen kraftigt under 1970-talet, mest under dess första hälft. Avgifter och ersättningar har ökat andelen i långsammare takt, även om ökningstakten var betydande under senare delen av decenniet, efter kommunreformen. Både investeringsbidragen

och nyupptagna lån minskade, mest markant under den senaste perioden. Den betydelsefullaste finansieringskällan var den allmänna kommunalskatten under båda perioderna. Trenden har dessutom varit att den långsamt ökat i betydelse. Skatteutjämningsbidragen har haft stabila andelar. Den allmänna kommunalskatten och skatteutjämningsbidragen bör läggas samman och deras sammantagna andelar följas eftersom staten valt att växelvis föra över kompenserade skattekraft än till kommunalskattesidan än till utjämningsidan till följd av sådana skatteomläggningar och skattereformer som påverkar underlaget för beräkning av skattekraften i kommunerna (se vidare i nästa avsnitt). De övriga finansieringskällorna har vidare minskat kraftigt i betydelse, särskilt efter kommunreformen, vilket bl a beror på att kommunernas likviditet och reserver försämrats under expansionsåren under 1970-talet.

Statens politik har självfallet inte bara varit stimulerande utan även finansierande i kommunerna. Dess stimulerande effekt har dock sannolikt varit större än dess finansierande, vilket emellertid är svårt att direkt påvisa. De statliga bidragens sammantagna andel (driftsbidrag, investeringsbidrag och skatteutjämningsbidrag) av finansieringen ökade från 22 procent till 26 procent under 1970-talet. Denna andelsökning var inte särskilt iögonfallande, även om absolutbeloppens ökning var betydande. Avgifter, ersättningar och allmän kommunalskatt ökade nämligen sina sammantagna andel från 44 till 52 procent under samma period. Minskade gjorde bara nyupptagna lån och andra finansieringskällor. Det betyder att kommunerna tagit på sig att direktfinansiera en mycket stor och ökande andel av expansionen, en andel som i absolutbelopp ökat kraftigt över tiden.

Vad som hittills sagts om finansieringens sammansättning och förändring har varit genomsnittliga förhållanden och tendenser i kommunurvalet. Variationerna i kommunernas finansiering har dock varit betydande vid skilda tidpunkter och förändrats på olika sätt över tiden (tabell 31).

De specialdestinerade bidragen har varit den finansieringskälla i driftsbudgeten som varierat minst mellan kommunerna, vid sidan av kommunalskatten. Variationerna var trots detta betydande för kommunreformen, men har efter reformen minskat påtagligt. Avgifternas betydelse vid finansieringen av driftsbudgeten har varit mycket varierande i kommunerna. Variationskoefficienten pekar på mycket stora skillnader mellan kommunerna, trots att dessa skillnader minskat över tiden.

Tabell 31. Drifts-, kapital- och totalbudgetarnas finansiering. Variationerna (koefficienter) avseende relativa andelar för skilda finansieringskällor. Typkommunerna perioden 1970-1979

	1970	Fiktiva 1970	1975	1979
<i>Driftsbudgeten</i>				
Specialdestinerade bidrag	40	35	9	9
Avgifter och ersättningar	87	68	50	46
<i>Kapitalbudgeten</i>				
Investeringsbidrag	99	59	41	82
Nya lån	65	51	72	56
<i>Budgeten totalt</i>				
Specialdestinerade bidrag	44	37	9	14
Avgifter och ersättningar	87	69	53	47
Investeringsbidrag	86	42	26	73
Nya lån	89	57	93	62
Allmän kommunalskatt	19	12	14	11
Skatteutjämningsbidrag	84	74	73	81
Andra källor	31	23	24	31

De största variationerna återfinns då det gäller investeringsbidragen och nyupptagna lån i kommunernas kapitalbudgetar. Variationerna har både minskat och ökat under 1970-talet utan att någon klar tendens kan urskiljas.

Variationsutvecklingen för de finansieringskällor som hittills berörts har samma tendens i budgeten totalt som i underbudgetarna. Vad som kan noteras i budgeten totalt är att den allmänna kommunalskatten har haft ungefär samma betydelse i kommunerna vid skilda tidpunkter under 1970-talet. Skillnaderna härvidlag har dock minskat tydligt efter kommunreformen. Variationerna då det gäller skatteutjämningsbidragen har varit betydande under hela 1970-talet och beror på deras uppgift att jämna ut kommunalskattevariationerna eller variationerna i skatteunderlaget. Beträffande andra finansieringskällor kan noteras att skillnaderna ökat mellan kommunerna, särskilt efter kommunreformen, vilket pekar på att skillnaderna i likviditet och reserver ökat.

FÖRÄNDRINGAR I KOMMUNALSKATTENS KOMPONENTER

Tidigare påvisades att den allmänna kommunalskattens och skatteutjämningsbidragets sammanlagda andel av kommunernas finansiering varit av stor betydelse under 1970-talet. Deras andel har t o m ökat i betydelse efter kommunreformen. Både den allmänna kommunalskatten och skatteutjämningsbidraget bildas genom att den kommunalpolitiskt fastställda skattesatsen multipliceras med det ordinarie skatteunderlaget respektive det av staten tillskjutna skatteunderlaget, tillsammans lika med skattekraften i kommunerna. Detta förhållande gör dem särskilt intressanta från finansiell synpunkt, eftersom de då bildas genom en komponent som direkt påverkas av kommunerna och genom en annan komponent som bestäms utifrån, av statsbudgeten och den ekonomiska utvecklingen inom näringslivet och på arbetsmarknaden.

Avsikten är att i detta avsnitt granska hur skattesatserna, skatteunderlagen och skattekraften förändrats under skilda delperioder, dvs hur den allmänna kommunalskattens och skatteutjämningsbidragets komponenter förändrats.

Tabell 32. Skattesatsens, skatteunderlagens och skattekraftens relativa förändring under skilda delperioder 1965-1979. Medelvärden för 10-urvalet. Kronor och skattekrönor. Fasta penningvärden

	1965	Relativ förändring		
		1965-1975	1970-1975	1975-1979
Skattesats	10,50	17	16	8
Eget skatteunderlag per invånare	56,00	7	1	16
Utgjenningsunderper invånare			16	-25
Skattekraft per invånare	56,00	23	3	10

Det kan då konstateras att både den genomsnittliga skattesatsen och skattekraften ökade kraftigt under perioden 1965-1970 (tabell 32). Beslutet om skatteutjämningsystemet fattades år 1965 men trädde inte i kraft förrän året därpå, vilket förklarar varför inte utjämningsunderlagets relativa förändring under perioden framträder i

tabellen. Dess tillkomst avspeglas dock i skattekraftens betydande ökning 1965-1970. Skattesatsen fortsatte att öka perioden 1970-1975. Dess relativa ökning var lika kraftig som perioden tidigare, men var i absoluta tal betydligt större. Det egna skatteunderlaget ökade däremot endast svagt, beroende på att den ekonomiska tillväxten i landet försvagades. Det faktum att skatteutjämningsunderlaget ökade kraftigt förmådde inte öka skattekraften totalt särskilt mycket i kommunerna. Det kan påstås att det var skattesatsens kraftiga ökning som bar upp både den allmänna kommunalskattens och skatteutjämningsbidragets finansiella betydelse under perioden. Efter kommunreformen avtog skattesatsens ökningstakt, bl a beroende på uppgörelserna mellan staten och kommunerna om begränsning av beskattningsutvecklingen åren 1976 och 1977. Dessa uppgörelser tillkom som reaktioner på ökningstakten perioden tidigare. Skattesatsens ökningstakt avtog dock även beroende på att det egna skatteunderlaget åter ökade. Trots att skatteutjämningsunderlaget minskade blev skattekraftsökningen totalt betydande under perioden.

Det kan finnas anledning till att reflektera något kring skattekraftsförändringen under de skilda delperioderna. Vad som då kan konstateras är att skattekraftsökningen perioden 1965-1970 tämligen väl motsvarade den ackumulerade årliga ekonomiska tillväxten under 1960-talets senare del. Det förhållandet att skattesatsen ökade kraftigt relativt sett påverkar inte det omdöme som säger att standardökningen i kommunerna byggde på en balanserad och stabilt utvecklande ekonomi. Den betydligt lägre skattekraftsökningen perioden 1970-1975 berodde på att den ackumulerade årliga ekonomiska tillväxten var svag under 1970-talets första del. Det var då skattesatsens ökning som bar upp standardökningen, åtminstone den betydande del som kommunerna finansierade. Det kan dock påstås att standardökningen under perioden fortfarande byggde på en balanserad om än inte särskilt stabilt utvecklande ekonomi. Förändringarna efter kommunreformen var anmärkningsvärda. Det kan nämligen noteras att skattekraften ökade betydligt trots att den ekonomiska tillväxten stagnerade helt i landet under denna period. Betraktas enbart den nominella sidan av saken förefaller det som om kommunalskatteutvecklingen byggde på både en balanserad och en stabilt utvecklande ekonomi. Skattesatsökningen var relativt måttlig, medan skattekraftsökningen var betydande. Sett ifrån kommunernas synpunkt kan utvecklingen uppfattas på detta sätt. Den viktiga frågan att besvara är dock hur skattekraften de facto kunde öka i kommunerna då ekonomin stagnerade i landet som helhet.

Svaret går sannolikt att finna i statsbudgetens ökande underskott, vilket accelerade påtagligt under senare delen av 1970-talet. Statsbudgetunderskottet var ca fem miljarder år 1970 och ca tio miljarder år 1975. Det ökade därefter till ca 35 miljarder fyra år senare. Bakom budgetunderskottet ligger en rad skilda förhållanden. Bl a ökade statens åtaganden genom bidrag, stöd och transfereringar till både hushåll och näringsliv. Både specialbidragen och skatteutjämningsbidraget till kommunerna avspeglar sig dessutom i det ökade underskottet. Vad som kanske är mest intressant att notera i sammanhanget är dock att den statliga sektorn sysselsättningsmässigt expanderade kraftigt under perioden och då framförallt lokalt och regionalt i landet. Denna sysselsättningsökning hamnade därför i kommunerna och bidrog till att det egna skatteunderlaget ökade i kommunerna. De statliga bidragen till landstingskommunerna och deras sysselsättningsexpansion kom dessutom indirekt primärkommunerna till del genom att skatteunderlaget ökade. Det som från kommunernas sida kunde uppfattas som en balanserad och stabil finansiering av standardökningen efter kommunreformen, via en måttlig skattesatsökning och en betydande skattekraftsökning, var i själva verket en finansiering som i hög grad byggde på en ökande obalans i andra delar av ekonomin.

Det statistiska material som tabell 32. består av och kring vilket det hittillsvarande resonemanget byggts upp bör kommenteras något. Beräkningarna av kommunernas skatteunderlag är komplicerade och ständigt föränderliga. Eftersom de slutsatser som kan dras ur tabellen är helt beroende av att beräkningarna är korrekta skall skatteunderlagsberäkningarna redovisas. Det egna skatteunderlaget år 1965 består av det antal skattekronor som fastställdes vid taxeringen plus de skattekronor som staten kompenserade kommunerna för med anledning av förlorat skatteunderlag i samband med ortsavdragsreformerna några år tidigare. Något skatteutjämningsunderlag fanns inte detta år, men däremot ett begränsat s k skattelindringsbidrag. Detta bidrag förekom i varierande utformning ända sedan år 1917 och var en föregångare till utjämningsystemet. Statistiskt kan detta skattelindringsbidrag inte fastställas för kommunerna i urvalet, beroende på att det inte särredovisas i källmaterialet. Det finns emellertid uppgifter om detta bidrag som pekar på att det genomsnittligt inte bidrog med mer än en halv procent till kommunernas finansiering och att det endast utgick till påtagligt ekonomiskt svaga kommuner (Fundahn och Holmgren 1980). Bidraget kan därför inte ändra storleksordningen på den skattekraftsförändring som konstaterades för perioden 1965-

1970. Det egna skatteunderlaget år 1970 består enbart av det skattekrontal som fastställdes vid taxeringen och skatteutjämningsbidraget av det skattekrontal som direkt erhålles vid tillämpningen av dess regler. Beräkningarna åren 1975 och 1979 är något mera komplicerade. Det egna skatteunderlaget under dessa år består inte enbart av det taxeringsbaserade skattekrontalet utan dessutom av kompensation för förlorat skatteunderlag i samband med 1970 och 1974 års skattereformer. Skatteutjämningsbidraget består i sin tur av det skattekrontal som direkt erhålls vid tillämpningen av det regelsystem som reviderades vid mitten av 1970-talet samt s k externa utjämningsbidrag som kompenserar särskilt ekonomiskt svaga kommuner med negativ utveckling. Särskild övergångskompensation utgick dessutom år 1975.

VARIATIONSUTVECKLINGEN FÖR KOMMUNALSKATTENS KOMPONENTER

Eftersom skillnaderna i den allmänna kommunalskattens andel av finansieringen kommunerna emellan minskat över tiden, samtidigt som skillnaderna i skatteutjämningsbidragets andel ökat, kan det konstateras att servicestandardens variationsminskning i betydande utsträckning finansiellt kan förklaras av minskade skillnader i dessa två finansieringskällor. Det bör därför vara väsentligt att analysera i vilken omfattning detta beror på skattesatsernas, skatteunderlagens respektive skattekraftens variationsminskning, dvs de skilda komponenternas förändringar (tabell 33).

Tabell 33. Skattesatsens, skatteunderlagens och skattekraftens variationer kommunerna emellan vid skilda tidpunkter. Variationskoefficienter, 10-urvalet

		Fiktiva		Fiktiva		
	1965	1965	1970	1970	1975	1979
Skattesats	19	12	10	8	8	6
Eget skatteunderlag per invånare	16	12	16	12	10	9
Utgjänningsunderlag per invånare			76	77	62	78
Skattekraft per invånare	16	12	10	11	7	7

Huvudtendensen i tabellen är tydlig. Variationerna mellan kommunerna har minskat kraftigt då det gäller samtliga kommunalskattens komponenter, med utjämningsunderlaget som definitionsmässigt undantag. De tre ständigt återkommande frågorna vid variationsanalyserna är självfallet vad har staten, kommunerna respektive de spontanta förändringarna i kommunerna betytt i sammanhanget. Enklast är att börja med att avgränsa sammanläggningarnas, dvs kommunreformens, effekt eftersom denna skär rakt igenom alla andra åtgärders och förhållandens speciella effekter. Det kan då påvisas att hälften av komponenternas variationsminskning kan förklaras med kommunreformen. Det kan ske genom att koefficienterna för de verkliga respektive fiktiva kommunerna åren 1965 och 1970 växelvis relateras till koefficienterna 1975 och 1979. Den återstående variationsminskningen kan därefter förklaras med andra förhållanden. Efter sammanläggningarnas direkta effekt förefaller det vara de kommunala skattesatserna som mest gått mot minskade skillnader. Dessa är politiskt fastställda och därför särskilt väsentliga att uppmärksamma, oberoende av om det varit den statliga utjämningspolitiken som framtvingat de minskade skillnaderna eller om andra drivkrafter medverkat. Det egna skatteunderlaget, dvs den spontana ekonomiska utvecklingens egen utjämnande effekt vid sidan av det förhållandet att kommunreformen jämnade ut skatteunderlaget, har knappast någon kraftig variationsminskning. Efter skattesatsernas förändring förefaller det vara skattekraften som minskat mest i skillnader, men då har det egna skatteunderlaget justerats med skatteutjämningsunderlaget.

Sammanfattningsvis verkar det vara så att staten har haft avgörande inflytande på den variationsminskning som kunnat konstateras då det gäller kommunalskattens skilda komponenter. Detta inflytande har skett genom kommunreformen och skatteutjämningsystemet. Hur mycket det statliga utjämningspolitiken i övrigt via specialbidrag och regelsystem påverkat skattesatsernas variationsminskning är en öppen fråga eftersom kommunernas sätt att möta denna stimulans varit av avgörande betydelse. Helt klart förefaller det vara att de spontant minskade strukturella skillnaderna mellan kommunerna, såsom de framgår av skatteunderlagets förändring, inte haft någon mera framträdande betydelse. Visserligen har kommunerna, vid sidan av sammanläggningarnas effekter, kommit att bli mera lika varandra beträffande förvärvsfrekvenser och näringslivssammansättning, både före och efter reformen, vilket påverkat skatteunderlagsutvecklingen. Men denna utveckling har betytt mindre än andra förhållanden i sammanhanget.

SAMMANFATTNING

Eftersom servicestandard är ett centralt begrepp kan det vara lämpligt att inleda sammanfattningen med att kortfattat klarlägga vad som menats med detta begrepp och hur det mätts i framställningen hittills. Servicestandarden är ett sätt att antingen i reala eller ekonomiska termer uttrycka antingen behovstäckningen eller de ekonomiska satsningarna inom olika verksamheter. Servicestandarden bör i största möjliga utsträckning redovisas för separata enskilda verksamheter, där behovstäckningen eller de ekonomiska satsningarna mätes med hänsyn till de befolkningsgrupper, reduktionsbaser, för vilka de främst är av intresse. Servicestandarden för separata enskilda verksamheter kan dock sällan adderas, antingen därför att reala termer inte kan adderas eller därför att reduktionsbaserna varit olika. Den principiellt intressanta frågan om servicestandardens kommunala skillnader på det hela taget är därför svår att besvara. Det finns dock sätt att kringgå denna svårighet. Problemet med att reala termer inte är additiva kringgås genom att beräkningarna begränsas till ekonomiska termer. Det principiella problemet att mäta servicestandard i kostnads- eller andra ekonomiska termer bortses ifrån i sammanhanget. Beräkningarna sker därefter i tre steg. Först beräknas vad som kan kallas servicestandardens sammansättning, vilket betyder den relativa fördelningen av de ekonomiska resurserna, oberoende av dessa resursernas storlek totalt sett, på enskilda verksamheter eller områden. Därefter kopplas detta mått samman med vad som kan kallas servicestandardens allmänna nivå, dvs de ekonomiska satsningarna totalt per capita i kommunerna. Eftersom urbaniseringsgraden, befolkningens ålderssammansättning och liknande kommunala bestämnings- eller strukturfaktorer påverkar servicestandardens sammansättning måste de två förstnämnda måtten kompletteras med särskilda mått på dessa faktorer. Beräkningstekniskt betyder detta att hänsyn tas till de reduktionsbaser som inte per capita basen avspeglar. Servicestandardens kommunala skillnader framträder genom att på så sätt sammanfatta en rad mått på enskilda verksamheter, vilka kan vara svåra att hantera vid övergripande jämförelser. Det kan dessutom vara analytiskt fördelaktigt

att beräkningstekniskt kunna skilja på kommunala skillnader som har att göra med benägenheten att fördela ekonomiska resurser, oberoende av deras storlek, på skilda verksamheter relativt sett och sådana kommunala skillnader som gäller benägenheten eller möjligheterna att satsa ekonomiska resurser totalt, vilket är en distinktion som knappast kan göras då en rad mått på enskilda verksamheter ställs vid sidan av varandra.

SERVICESTANDARDENS DRIFTSDEL

Servicestandardens förändring, mätt som bruttodriftskostnadernas genomsnittliga ökning per invånare i kommunerna under olika perioder sedan 1960-talet, skall inledningsvis beröras. Bruttodriftskostnadernas ökning var relativt sett mycket kraftig perioden 1965-1970, den högsta under undersökningsperioden som helhet. Denna tillväxttakt minskade sedan under första hälften av 1970-talet för att därefter ungefär ligga kvar på samma nivå under resten av 1970-talet. Den absoluta tillväxten var kraftigare 1965-1970 än perioden därefter. Absolut sett var tillväxten efter kommunreformen större än någon av de tidigare perioderna. Beräkningarna har gjorts med fast penningvärde under samtliga perioder, vilket speciellt tonar ned den mycket kraftiga tillväxten i löpande priser efter reformen. Vilka serviceverksamheter var det som kännetecknade tillväxten under de olika perioderna? Först bör då slås fast att det mest utmärkande var att servicestandarderna inom så gott som samtliga verksamhetsområden ökade kraftigt. Vissa tillväxtmönster kan dock urskiljas. Senare hälften av 1960-talet var t ex den period då framförallt kultur- men också fritidsverksamheter sköt fart, även om dessa verksamheter absolut sett var av underordnad betydelse. Första delen av 1970-talet var den period då den sociala omsorgen ökade betydligt kraftigare än andra verksamheter, relativt sett. Samma förhållande gällde kultur- och framförallt fritidsverksamheten samt industriell verksamhet (energi, vatten- och avloppshantering). Särskilt den senare verksamheten var även absolut sett betydande i den kommunala verksamheten. Senare hälften av 1970-talet hade den jämnaste tillväxten, även om kultur och fritid samt hälso- och miljövårdsområdena bör framhållas i sammanhanget.

Vilka allmänna och kommunala bestämningsfaktorer har då legat bakom denna utveckling och hur har de verkat under skilda perioder? Först skall statens stimulerande och pådrivande effekt kommenteras.

Det är då främst statsbidragens betydelse som avses. Statsbidragens effekt bestäms genom att jämföra deras ökningstakt med bruttodriftskostnadernas och skattekraftens respektive ökningstakt under skilda perioder. Det kan då konstateras att statsbidragens stimulerande effekt växlat mellan perioderna. Den var knappast märkbar under senare hälften av 1960-talet, mycket kraftig perioden 1970-1975 och betydande under senare hälften av 1970-talet. Bakom bidragens pådrivande effekt ligger bidragsandelarnas genomsnittliga nivå och dess förändring. Bidragsandelarna hade en genomsnittligt låg nivå vid mitten av 1960-talet och höjdes i endast måttlig utsträckning under senare hälften av 1960-talet. Den därpå följande perioden ökade bidragsandelarna kraftigt för de flesta bidragsberättigade verksamheter. Senare hälften av 1970-talet medförde ytterligare höjningar av bidragsandelarna, dock inte lika kraftigt som under den föregående perioden. Den kan följaktligen spåras ett klart samband mellan de statliga bidragsandelarnas höjning och servicestandardens eller bruttodriftskostnadernas ökning långt utöver vad skattekraftens förändring kunde motivera. Vidare kan det konstateras att statsbidragens pådrivande effekt var kraftigast, var de perioder då främst de obligatoriska verksamheterna expanderade.

Statsbidragens signaler har uppenbarligen blivit besvarade i kommunerna. Visserligen kan lagstiftningen ha bidragit till en del av expansionen, men mot bakgrund av flexibiliteten i denna lagstiftning torde det ha varit så att självstyrelsen i kommunerna frivilligt, men stimulerad av bidragsandelarnas höjning, ansvarat för större delen av bruttodriftskostnadernas ökning. Vissa delar av bruttodriftskostnadernas ökning kan dock kopplas även till de frivilliga verksamheternas förändring. Det kan därför finnas skäl till att tala om statens och kommunernas sammantagna pådrivande effekt, vilken framgår då endast bruttodriftskostnadernas förändring jämförs med skattekraftsförändringen. Det kan då noteras att perioderna 1965-1970 och 1970-1975 var de perioder då denna sammantagna pådrivande effekt var mest markant, även om den var betydande även under senare delen av 1970-talet. Dessa förhållanden pekar på att senare delen av 1960-talet var den period då självstyrelsen utan särskilt stark stimulans av driftsbidrag bidrog till den kraftiga expansionen, medan den tog stöd av statsbidragen och annan statlig politik under perioderna på 1970-talet.

Vad som sagts om statens och kommunernas pådrivande effekt under skilda perioder kan inte passera utan vissa reservationer. Med pådrivande effekt förutsätts nämligen att den standardökning som

överskridit skattekraftens ökning endast skulle bero på ökade ambitioner, fastställda via politisk vilja. Det är dock knappast sannolikt att det endast varit politiska ambitioner som orsakat den expansion som konstaterats. I stället torde det ha varit så att den strukturella förändring som samhället genomgått sedan 1960-talet, tvingat fram ett vidgat kommunalt engagemang. Nödvändigheten kan ha haft en väsentlig pådrivande effekt under de perioder som undersökts. Den kraftiga urbaniseringen under de två första perioderna kan ha varit en sådan strukturell förändring som tvingat fram ökade bruttodriftskostnader i stadsbyggnad och industriell verksamhet. Kvinnornas ökade förvärvsfrekvens har påverkat behovet av barnomsorg under 1970-talet. De sociala nätverkens förändring kan ha lett fram till att åldringsvården alltmer kommit att bli en samhällelig angelägenhet medan socialhjälp, sysselsättnings- och näringslivsengagemang blivit kostnadskrävande kommunala verksamheter under senare delen av 1970-talet p g a arbetslösheten. Arbetstidsreformerna från senare delen av 1960-talet har gett ökad fritid som om den inte tvingat fram kultur- och fritidssatsningar så åtminstone har ökat kraven på kommunalt engagemang. Det kan vara svårt att avgöra om de bruttodriftskostnadsökningar som dessa strukturella förändringar fört med sig överskridit skattekraftsökningen. I så fall kan en del av vad som tidigare ansågs ha varit statens och kommunernas pådrivande effekt förklaras av dessa förändringar. Vissa nationalekonomiska beräkningar pekar på att kanske två tredjedelar av kommunernas expansion sedan 1950-talet beror på samhällsförändringar, resten på ökade politiska ambitioner. Dessa beräkningar antyder att en betydande del av den pådrivande effekten kan bero på tvingande strukturella förändringar. Problemet kompliceras emellertid av att det kan ha funnits ett dynamiskt samband mellan statens och kommunernas politiska vilja och dessa samhällsförändringar. Statens och kommunernas pådrivande effekt kan ha bidragit till samhällsförändringarna och inte bara ha orsakats av dessa.

Variationsförändringen

Servicestandardens variationsutveckling, de kommunala skillnadernas förändring sedan 1960-talet skall sammanfattas i korthet. Den första frågan som skall besvaras är vad som hänt i detta avseende, oberoende av vilka faktorer som kan förklara skeendet.

Då perioden 1965-1970 undersöktes, jämfördes en tidpunkt då ingen kommun var färdigbildad (med undantag för de som inte berördes av reformen) med en annan tidpunkt då ungefär hälften av kommunerna var färdigbildade. Det kunde konstateras en kraftig variationsminskning för huvudtitelfördelningen, medan skillnaderna beträffande bidragsandelarna och per capitakostnaderna minskade i mera begränsad takt. Då förändringarna kontrollerats med hänsyn till bl a åldersstrukturens utveckling och dess variationspåverkande effekt bekräftades hypotesen om att servicestandardens sammansättning och inte bara nivån de facto jämnats ut påtagligt under perioden.

Den därpå följande perioden 1970-1975, innebar att jämförelsen ägde rum mellan de till hälften färdigbildade kommunerna vid periodens början och de slutliga kommunerna år 1975. Perioden medförde en kraftig variationsminskning, vilket samtliga mått visar. Huvudtitlarnas fördelningsmässiga skillnader minskade påtagligt, bidragens andelsvariation avtog drastiskt och per capitakostnadernas skillnader minskade betydligt mer än under den föregående perioden. Det kunde vidare klart fastställas att servicestandardens sammansättning och nivå de facto jämnades ut betydligt, även då effekten av åldersstrukturen kontrollerades.

Den trend som sedan mitten av 1960-talet medfört att skillnaden i servicestandard på generell nivå minskat kommunerna emellan bröts till stora delar under senare delen av 1970-talet, efter kommunreformen. Såväl huvudtitelfördelningens, bidragsandelarnas som per capitakostnadernas variationskoefficienter pekade på svagt minskade skillnader eller variationsmässig stagnation i kommunurvalet. Kontrollen för ålderssammansättningens förändring ledde inte till annorlunda resultat. Denna trendförändring skall kommenteras vidare, sedan de faktorer berörts vilka bidrog till de kraftiga förändringarna fram till mitten av 1970-talet.

Genom att undersöka variationsminskningen mellan de fiktiva kommunerna, kommunblocken, vid mitten av 1960-talet och de färdigbildade kommunerna vid mitten av 1970-talet och jämföra dem med den variationsminskning som uppkom mellan verkliga och fiktiva kommuner år 1965 vid en vid den tidpunkten tänkt momentan och fullständig kommunsammanläggning kunde teoretiskt effekten av å ena sidan den statliga utjämningspolitiken i kombination med spontant minskade kommunala skillnader och å den andra sidan kommunsammanläggningarna uppskattas. Det framgick då att dessa båda faktorkonstellationer förefaller kunna förklara ungefär hälften vardera av den variationsminskning som ägt rum. Vid en komplet-

terande jämförelse mellan vad den statliga utjämningspolitiken åstadkommit och vad som kan kopplas till mera spontana förändringar i de kommunala bestämningsfaktorernas utveckling kunde det påvisas att de spontana förändringarna endast kan ha haft en svag effekt på nivåskillnaderna. Samtidigt bör betonas att vad som mättes bara var den statiska effekten av sammanläggningarna. Den dynamiska effekt som hänger samman med att den politiska och förvaltningsmässiga kompetensen ökade i samband med kommunreformen vid sidan av den ekonomiska bärkraften bör inte underskattas. Den kan ha varit en nödvändig förutsättning för den statliga utjämningspolitiken, varför det kan vara svårt att renodla kommunreformens effekt i sammanhanget.

Den statliga utjämningspolitiken var verksam redan under senare hälften av 1960-talet, främst till följd av skatteutjämnningssystemets framväxt. Dess mest kraftfulla period var dock perioden 1970-1975, då framförallt bidrags och regelsystemens effekter kan spåras. Trots att driftsbidragen förändrades tämligen gynnsamt efter kommunreformen, om än inte lika kraftigt som under föregående period, så pekade kommunurvalet på att de kommunala skillnaderna inte minskade i samma takt som tidigare. Det var främst bidragsandelarnas variation, balansen mellan obligatoriska och frivilliga verksamheter, och per capitakostnaderna som stagnerade.

För att kontrollera om fem- och tiourvalen, som hittills använts för att beskriva den långsiktiga utvecklingen, ger en rimlig bild av förändringarna efter kommunreformen skall resultatet jämföras med 30 kommuners utveckling under samma period¹⁾. Därmed kan också sägas att indirekt en viss kontroll genomförs av fem- och tiourvalens tillförlitlighet vad gäller perioden 1965-1970 och 1970-1975. Den allmänna bilden av perioden efter kommunreformen ändras inte av det större kommunurvalet (tabell 34).

Förändringen fram till år 1979 är knappast märkbar. För perioden fram till år 1981 kan märkas mycket svagt minskade skillnader då det gäller servicestandardens sammansättning, medan däremot nivåförändringen stagnerat helt. Denna redovisning får dock inte skymma det faktum att variationsminskningen för enskilda verksamheter som ryms under huvudtitlarna kan ha varit betydligt större, men i så fall har det funnits variationsökningar på andra håll.

1) Dessa 30 kommuner kan betraktas som statistiskt representativa för kommunsystemet som helhet och ligger till grund för de tvärsnittsundersökningar som redovisas senare i framställningen.

Tabell 34. Huvudtitlarnas bruttodriftskostnadsfördelning, statsbidragens andel av driftskostnaderna och driftskostnader per invånare. Variationskoefficienter vid skilda tidpunkter efter kommunreformen. 30-urvalet

Servicemått/år	1975	1979	1981
Huvudtitlarnas exkl finansiering	26	25	23
Driftsbidragens andelar	13	12	10
-----	-----	-----	-----
Bruttodriftskostnader per capita	19	18	18

Vad kan då förklara denna uppbromsning av utvecklingen? Det mest lättfunna svaret blir självfallet att den statliga bidrags- och utjämningspolitiken, trots sin bibehållna allmänt pådrivande effekt, förlorat den utjämnande effekt som den haft under tidigare perioder. Men även detta påstående kräver sin förklaring. Det förhållande att bidragsprofilen höjts ganska måttligt kan ha minskat incitamentet till minskade kommunala skillnader, i synnerhet som skattekraftskillnaderna stagnerat under perioden. Det kan emellertid inte heller uteslutas att självstyrelsen, som stärkts i samband med reformen, har börjat bli mindre följsam gentemot utjämningspolitiken. Ett mera hypotetisk bidrag till förklaringen, vilket dock inte kan beläggas, kan vara att variationsminskningen eventuellt börjat nå sitt »golv» inom en rad viktiga obligatoriska verksamheter. Detta skulle i så fall bero på att behovstillfredsställelsen de facto är större än vad servicestandardmätten mäter, detta beroende på hushållens informella kapacitet att själva svara för en del av behoven i kommunerna. Denna informella kapacitet kan hindra servicestandardmättens variationskoefficienter att närma sig noll. Var dessa »golv» ligger någonstans är ganska okänt, men bör nog ägnas ökad uppmärksamhet framöver.

Vad som hittills sagts om servicestandardens minskade kommunala skillnader på driftssidan under 1960-talet och första hälften av 1970-talet bör inte dölja det faktum att det kvarstod kommunala skillnader vid periodens slut. Detta förhållande framträder i synnerhet då enskilda serviceverksamheter jämförs mellan kommuner, men även då försök görs att jämföra servicestandarden på ett mera övergripande sätt. Det kan tilläggas att det inte endast var behovstäckningen och de ekonomiska satsningarna som varierade utan även de alternativa former på vilka verksamheterna bedrevs.

SAMHÄLLSKAPITALET

Bruttoinvesteringarnas, kapitalkostnadernas och så småningom samhällskapitalets förändring sedan 1960-talet skall komplettera bilden av servicestandardens eller det kommunala engagemangets utveckling. Bruttoinvesteringarna och kapitalkostnaderna ökade kraftigt under senare delen av 1960-talet, betydligt mindre under perioden 1970-1975 och minskade under andra hälften av 1970-talet. Bruttodriftskostnadernas och kapitalkostnadernas utveckling följdes följaktligen åt på 1960-talet, men har därefter förändrats i helt olika riktningar. Under perioden på 1960-talet var det framförallt investeringarna inom social omsorg, fritidsverksamheter, hälso- och sjukvård och industriell verksamhet som ökade mest relativt sett, medan det var social omsorg, utbildning och kultur under 1970-talets mera långsamma investeringsökande och till slut minskande perioder. Bruttoinvesteringarna under en bestämd period förefaller ha ägt rum inom sådana verksamheter vars bruttodriftskostnader framförallt ökade under den därpå följande perioden, vilket delvis kan förklara varför bruttodriftskostnaderna och investeringarna inte följts åt under perioderna.

Vilka allmänna och kommunala bestämningsfaktorer har då påverkat bruttoinvesteringarnas och kapitalkostnadernas förändringar? De statliga investeringsbidragen förefaller ha spelat en viss roll. Bidragsandelarna höjdes genomsnittligt mycket kraftigt under perioden 1965-1970, var ganska oförändrade den följande perioden för att därefter minska genomsnittligt under senare delen av 1970-talet. Dessa förändringar följde både bruttoinvesteringarna och kapitalkostnaderna, men den pådrivande effekten kan inte noteras lika tydligt som då det gällde driftsbidragens effekt på bruttodriftskostnaderna. Däremot förefaller bidragsminskningen åtminstone under den sista perioden ha haft en klart återhållande effekt. Det torde dessutom ha funnits ett klart samband med sådana strukturella samhällsförändringar som tvingat fram ett vidgat kommunalt engagemang, först via investeringar i samhällskapital och sedan via bruttodriftskostnadernas ökning.

Variationsförändring

Bruttoinvesteringarnas och kapitalkostnadernas variationsutveckling, dvs de kommunala skillnadernas förändringar sedan 1960-talet skall

kortfattat beröras. Det bör inledningsvis påpekas att bruttodriftskostnadernas samband med investeringar i anläggningar, institutioner m m inte är entydigt. Det finns sådan service som kan öka utan att investeringar i samhällskapitalet är nödvändiga och det finns sådana investeringar som inte bidrar särskilt mycket till bruttodriftskostnadernas ökning. Detta svaga samband framgår bl a av att bruttodriftskostnadernas variationer endast var hälften så stora som samhällskapitalets vid undersökningsperiodens början. Det finns därför anledning vänta sig att samhällskapitalets variationsutveckling inte nödvändigtvis ägt rum parallellt med bruttodriftskostnaderna.

Bruttoinvesteringarna följde en viss periodicitet i kommunerna under 1970-talet. De ökade vanligen påtagligt vid sammanläggnings-tillfället, accelererade under den följande femårsperioden för att därefter åter minska. Beroende på att kommunerna färdigbildades vid skilda tidpunkter kom både bruttoinvesteringarnas ändamål och storlek att variera kraftigt mellan kommunerna under perioderna 1970-1975 respektive 1975-1979. Den viktiga frågan blir då vad denna periodicitet och dessa investeringsskillnader haft för effekt på sikt då det gäller samhällskapitalets förändring. Har de kraftiga skillnader som kunde noteras vid undersökningsperiodens början minskat över tiden? Beträffande sammansättningen kan endast fragmentariska observationer redovisas. Dessa pekar på att skillnaderna i samhällskapitalets sammansättning minskade perioden 1975-1979 och att denna minskning endast var slutet på en längre tids utveckling. Skillnaderna i samhällskapitalets värde har förändrats på ett ganska märkligt sätt. Variationerna mellan kommunerna minskade kraftigt under senare hälften av 1960-talet, främst beroende på att skattekraften utjämnades till följd av att skatteutjämningsystemet trädde i kraft under perioden. Kommunsammanläggningarna medförde därefter perioden 1970-1975 en lika betydande variationsminskning, medan däremot ingen spontan förändring i övrigt ägde rum under denna period trots att skattekraften utjämnades vid sidan av kommunreformens effekter. Efter kommunreformen, perioden 1975-1979, minskade variationerna i samhällskapitalets värde på nytt och då mycket kraftigt, trots att någon skattekraftsutjämnning inte ägt rum. Skälet till att förändringarna under 1970-talet inte, till skillnad från bruttodriftskostnadernas ökning, kan kopplas till sådana kommunala bestämningsfaktorer som påverkar skattekraften är att kapitalkostnaderna utgör en begränsad del, och en under decenniet alltmer minskande del, av kommunernas budgetkostnader årligen. De finansieras dessutom genom lån, vilka fördelar kostnaderna på längre tidsperioder.

Sambandet med skattekraftsförändringen kan därför bli svag under skilda perioder. Den periodicitet i bruttoinvesteringarna som hörde samman med sammanläggningsåren har därför sannolikt bestämt investeringstakten kommunerna emellan och därmed samhällskapitalets variationsminskning. Investeringscyklerna behövde s a s »värka ut» innan effekterna kunde märkas. Antagandet stärks av det förhållandet att det var de svagaste kommunerna, med det mest begränsade samhällskapet, som färdigbildades senast och att bruttodriftskostnadernas samband med bruttoinvesteringarna försvagades fortlöpande under senare delen av 1970-talet. Det som tidigare konstaterades för servicestandardens driftsdel, nämligen en variationsmässig stagnation efter kommunreformen, kan inte märkas beträffande samhällskapet. Där fortsatte variationsminskningen åtminstone fram till periodens slut.

Tabell 35. Kapitalkostnader och samhällskapital per invånare. Variationskoefficienter vid några olika tidpunkter efter kommunreformen. 30-urvalet

	1975	1979	1981
Kapitalkostnader per invånare	47	38	47
Samhällskapital per invånare	26	22	25

Genom att observera de 30 kommunernas förändringar efter kommunreformen kan dessa påståenden kontrolleras och bekräftas (tabell 35). Skillnaderna i samhällskapital per invånare minskade fram t o m år 1979, men ökade därefter fram t o m år 1981, vilket inte kunnat noteras under någon tidigare period sedan mitten av 1960-talet. Sett över hela perioden efter reformen har även samhällskapital per invånare stagnerat.

FINANSIERING

Finansieringsutvecklingens huvuddrag skall sammanfattas. De specialdestinerade driftsbidragens allmänt pådrivande och variationsminskande effekt har behandlats ingående i den tidigare framställningen. Bl a kan standardökningen och den kommunala variationsminskningen då det gäller obligatoriska verksamheter betraktas som en del av dessa effekter. De statliga driftsbidragen har därför fått en successivt ökad

finansiell betydelse sedan 1960-talet i kommunerna. Samtidigt har dock deras pådrivande effekt ökat kommunernas finansiella belastning, eftersom statsbidragen då de stimulerar tillväxten alltid medför att kommunerna får finansiera sin del. Bl a har de avgifter och ersättningar som avkrävs medborgarna ständigt ökat, samtidigt som kommunalskattens betydelse i finansieringen ökat. Minskat i finansiell betydelse har egentligen endast investeringsbidragen, lånen och kommunernas s k övriga finansieringskällor. Statsbidragens, avgifternas och kommunalskattens betydelse har kommit att bli alltmer lika i kommunerna, medan skillnaderna ökat mellan kommunerna då det gäller de finansieringskällor som allmänt förlorat sin finansiella betydelse i kommunsystemet som helhet.

Eftersom servicestandardens absoluta och relativa ökning kommit att ställa mycket stora krav på kommunalskatteutvecklingen har denna behandlats särskilt noggrant. Det kunde då konstateras att kommunalskatteutvecklingen perioderna 1965-1970 och 1970-1975 byggde på en både kommunal och samhällsekonomisk balanserad utveckling. Den första perioden byggde på både skattehöjningar och skattekraftstillväxt, där särskilt den senare var av stor betydelse. Den andra perioden byggde framförallt på kraftiga beskattningsökningar för att kompensera en svag skattekraftsutveckling. Senare delen av 1970-talet som medförde en både absolut och kraftig standardökning, baserades däremot på obalans i den samhällsekonomiska utvecklingen, trots att den kommunalekonomiskt var balanserad och riktig. Beskattningsökningen var måttlig och skattekraftstillväxten kraftig, vilket från kommunernas synpunkt var gynnsamt. Skattekraftstillväxten härrörde dock inte från någon ekonomisk tillväxt, utan grundades på det ökade statsbudgetunderskottet, dvs det var det statliga penningflödet som via en rad olika samhällssektorer kanaliserades till kommunal skattekraftsökning.

**INOMKOMMUNAL
UTVECKLING**

INLEDNING

Serviceens allmänna och mellankommunala utveckling i ett längre tidsperspektiv analyserades i föregående avdelning. De frågor som mera gäller serviceens lokalisering och tillgänglighet inom kommunerna skall behandlas i det följande. Debatten under 1960-talet gällde i hög grad den långsiktiga balansen mellan centralortskommunerna och randkommunerna, dvs om den förväntade serviceutbyggnaden skulle koncentreras till centrum eller fördelas mera likvärdigt mellan kommundelarna. Vad som befarades var bl a att centralortsteorins tillämpning vid kommunsammanläggningarna skulle bidra till en fortsatt koncentration av serviceutbudet och inte verka i motsatt riktning. Det var dock inte enbart kostnadsfördelar och trafiktekniska orsaker som låg bakom farhågorna. Det antogs också att centralortskommunerna skulle bli majoritetsrepresenterade i åtskilliga nybildade kommuners politiska församlingar genom sin befolkningsnumerär, vilket tillsammans med antagandet om en mera utpräglad politisk tradition i centralortskommunerna skulle kunna leda till att randkommunerna blev satta på undantag. Bakom reformanhängarnas förväntningar låg å andra sidan tron på att samhällssolidariteten skulle bli stark i de nya kommunerna, eftersom avgränsningarna bl a skett med hänsyn till den sociala, trafiktekniska och ekonomiska gemenskap som uppstått spontant och som delvis var argument för reformens genomförande.

Debatten orsakade så småningom en del statliga initiativ och reformer vars tillkomst skulle skapa en viss garanti för en gynnsam handel-
seutveckling inom kommunerna. Investeringsbidrag till kollektivtrafikförsörjningen och så småningom färdtjänsten blev instrument som statsmakterna hoppades kommunerna skulle bruka för en decentraliserad lokalisering och en förbättrad tillgänglighet. Den närmsta framtällningen skall försöka bidra till att klarlägga vad som faktiskt hänt med serviceutbudets tillgänglighet i de fem typkommunerna. Skälet till att undersökningen inte kan breddas är att materialinsamlingen är svår och betungande, särskilt till de datorberäkningar som genomförts för att mäta tillgängligheten i kommunerna vid skilda tidpunkter. Det första kapitlet behandlar serviceutbudets förändring, det andra transportsystemets förändring, medan det tredje mäter tillgänglighetens utveckling i kommunerna.

SERVICEUTBUDETS UTVECKLING

Det kommunala, statliga, landstingskommunala och kommersiella serviceutbudets förändring och lokalisering i de fem kommunerna skall redovisas. Redovisningen är en sammanfattning i grova drag¹⁾. Den följs av en diskussion kring de generella tendenserna i utvecklingen och de faktorer som ligger bakom.

SERVICEKLASSIFICERING OCH KÄLLMATERIAL

En idealisk utgångspunkt för beskrivning av servicens förändring och utveckling i kommunerna, vore att utgå från mänskliga behov och aktiviteter och inte från någon grovt generaliserande funktionsklassificering av traditionellt slag. På så sätt skulle det vara möjligt att ta hänsyn till att välkända och kanske tämligen oföränderliga mänskliga behov och aktiviteter vid en bestämd tidpunkt kan tillgodoses i sådana utbudsenheter som vid en tidigare tidpunkt kanske inte kunde erbjuda samma service. Utbudsenheterna förändras ständigt med avseende på den service som erbjuds, nya utbudsenheter kommer till och andra försvinner över tiden. Svårigheter med en sådan utgångspunkt för beskrivningarna är inte att fastställa mänskliga behov och aktiviteter, utan att få sådan kunskap om kommunerna att det blir möjligt att slå fast var bestämda servicebehov kan tillgodoses funktionellt. I samband med materialinsamlingen framstod det som helt klart att sådana detaljerade kunskaper inte var möjliga att få fram för de aktuella kommunerna. Materialinsamlingen kom att begränsas av den traditionella och generella funktionsklassificeringen av utbudsenheter, som vanligtvis kommer till användning i kommuners och länsstyrelser inventeringar av serviceutbudet. Efter en genomgång av flera olika inventeringsrapporter fastställdes en funktions-

1) För en betydligt utförligare redovisning av serviceutbudets förändring och lokalisering hänvisas till rapporten Förnyelse och variation i ortssystemet KDFG, rapport 3, DsKn 1980:6.

klassificerad lista över utbudsenheter som föreföll rimlig mot bakgrund av att servicens fördelning och utveckling skulle redovisas för en längre tidsperiod.

Uppgifterna samlades därefter in med hjälp av olika specialrapporter (exempelvis Årsbok för skolan), men framförallt med hjälp av lokala och regionala telefonkataloger för respektive år. I största möjliga utsträckning har uppgifterna kontrollerats av personer med lokal-kännedom i de olika kommunerna. Trots detta kan naturligtvis uppgifternas riktighet inte garanteras fullständigt. En strävan har varit att gå tillväga på exakt samma sätt för alla kommuner och vid alla undersökta tidsperioder.

Tabell 36. Valda servicefunktioner

Kommunal service

Kommunkontor	Bibliotek	Simhall/motionsanläggning
Lekskola/förskola	Institutionsdaghem	Lågstadieskola
Mellanstadieskola	Högstadieskola	Gymnasieskola
Fritidshem/ungdomsgård	Ålderdomshem	Brandstation

Statlig och landstingskommunal service

Postanstalt	Försäkringskassan	Arbetsförmedling
Apotek	Systembolag	Veterinär
Polisstation	Bilprovning	Universitet/högskola
Länsstyrelse	Tandvård	Distriktsköterska
Barnvårdscentral m m	Vårdcentral motsv.	Special-/kroppssjukhus
Psyk.sjukhus/sjukhem	Lasarett	Landstingsförvaltning

Kommersiell service

Livsmedelsaffär	Damfrisör	Herrfrisör
Kiosk el. tobaksaffär	Bank	Kafe/matservering
Advokat	Taxi	Färg/sjukvårdsartiklar
Ur/guldsmed/fritidsart.	Järn/bosättningsaffär	Beklädnadsaffär
Bok/pappershandel	Möbelaffär	Varuhus
Biograf	Teater	Konserthall
Trafikskola	Bilverkstad	

Fortsättningsvis redovisas antalet servicefunktioner och hur dessa fördelats på skilda orter eller delar av kommunerna över tiden, däremot inte antalet utbudsenheter. Servicens förekomst är i blickpunkten, men inte kapaciteten såsom den framgår av antalet enheter.

KÄVLINGE KOMMUN

Centralortens befolkning i kommunen har relativt sett vuxit endast hälften så mycket som kommunen i dess helhet. Största befolkningsökningen uppvisade de övriga tätorterna i kommunen, medan glesbygden minskat. Centralortskommunen har inte ökat befolkningen i samma omfattning som de randkommuner med vilka den lades samman. Förändringarna ägde huvudsakligen rum under delperioden 1970-1975, dvs strax före kommunsammanläggningen år 1974.

Tabell 37. Kävlunge kommun. Befolkningens och servicens relativa förändring i olika delar av kommunen 1965-1979

	Befolk- ning	Kom- munal	Statl o landst	Kommer- siell	Samt- liga
Centralorten	30	22	- 9	14	9
Centralortskommunens övriga tätorter	22	17	50	0	14
Övriga tätorter	399	140	20	43	58
Glesbygd	- 7	100	0	- 83	- 38
Totalt	60	43	9	6	16

Såväl centralorten, övriga tätorter som glesbygden har fått ökad kommunal service under perioden. Centralorten, vars servicestandard var hög redan vid periodens början har haft en måttlig ökning medan den relativa tillväxten i resten av kommunen varit kraftig. Särskilt bör ökningen i glesbygden uppmärksammas. Beträffande den statliga och landstingskommunala servicen märks minskningar i centralorten men ökning i övriga tätorter. Servicen i glesbygden är oförändrad. Den kommersiella servicen uppvisar ökning i både i centralorten och övriga tätorter, men har så gott som helt försvunnit från glesbygden. Serviceutvecklingen har i stort varit mest gynnsam för randkommunerna. Förändringarna ägde för samtliga serviceområden rum un-

der hela tidsperioden, dock i likhet med befolkningen med tyngdpunkten lagd på delperioden 1970-1975.

SJÖBO KOMMUN

Befolkningsmässigt har centralorten i kommunen vuxit betydligt mer relativt sett än både övriga tätorter och kommunen som helhet. Glesbygdsbefolkningen minskade påtagligt under perioden. Nästan samtliga dessa förändringar hänger samman med omfördelningen mellan tätorter och glesbygd eftersom befolkningen totalt sett ökat mycket litet. Centralortskommunen har följaktligen haft en gynnsammare befolkningsutveckling än övriga gamla kommuner. Förändringarna var kraftigast under delperioden 1970-1975, dvs strax före sammanläggningen år 1974, men har pågått under hela tidsperioden.

Tabell 38. Sjöbo kommun. Befolkningens och servicens relativa förändring i olika delar av kommunen 1965-1979

	Befolkning	Kommunal	Statlig och landst	Kommersiell	Samtliga
Centralorten	65	22	- 15	13	5
Centralortskommunens övriga tätorter					
Övriga tätorter	16	- 8	- 4	- 7	- 8
Glesbygd	- 17	- 89	0	- 56	- 58
Totalt	5	- 31	- 8	- 15	- 18

Centralorten har haft en kraftig ökning då det gäller kommunal service, medan både övriga tätorter och glesbygd minskat under perioden. Särskilt har glesbygden förlorat nästan all tidigare kommunal service. För statlig och landstingskommunal service gäller däremot att centralorten förlorat vissa av dessa funktioner, medan förhållandet i övriga delar av kommunen påverkats i mycket liten utsträckning. Kommersiell service har ökat i centralorten och minskat i övriga tätorter och glesbygd. Minskningen har dock varit ganska måttlig i kommunens perifera delar. Centralortskommunen har sammantaget varit mer gynnat av serviceutvecklingen än randkommunerna. Den kommunala servicen förändrades parallellt med befolkningen

under perioden 1970-1975, medan övriga serviceområden förändrades under hela 1970-talet, den kommersiella mest under senare delen av decenniet.

GRÄSTORPS KOMMUN

Centralorten har ökat befolkningen påtagligt på bekostnad av andra delar av kommunen. Denna utveckling är helt och hållet resultatet av omfördelningar i kommunen eftersom befolkningen stagnerat under så gott som hela perioden. Relationen mellan centralortskommunen och randkommunerna är knappast aktuell att ta upp, då kommunen bildades redan på 1950-talet. De här aktuella befolkningsförändringarna ägde i allt väsentligt rum under perioden 1970-1975, dvs under samma tid som för de kommuner som färdigbildades år 1974.

Tabell 39. Grästorps kommun. Befolkningens och servicens relativa förändring i olika delar av kommunen 1965-1979

	Befolk- ning	Kom- munal	Statl o landst	Kommer- siell	Samt- liga
Centralorten	32	57	11	0	16
Centralortskommunens övriga tätorter					
Övriga tätorter					
Glesbygd	- 15	- 100	- 100	- 27	- 55
Totalt	- 2	0	- 23	- 13	- 13

Den kommunala servicen har fullständigt koncentrerats till centralorten under perioden som helhet. Antalet funktioner ökade där med ca 60 procent, dock från en låg nivå. Glesbygden förlorade den begränsade kommunala service som fanns vid början av perioden. Statlig och kommunal service har genomgått en likartad utveckling. Centralorten har inte i märkbar omfattning ökat kommersiell service. Nästan en tredjedel försvann från glesbygden. Centralorten har mera gynnats av serviceutvecklingen än kommunens perifera delar, vilket får stå som sammanfattning i avsaknad av relationen centralortskommun - randkommuner. Serviceförändringarna i centralorten ägde för samtliga serviceområden rum parallellt med befolkningsförändringar-

na, dvs perioden 1970-1975, men glesbygden gjorde förlusterna redan under senare delen av 1960-talet.

LIDKÖPINGS KOMMUN

Befolkningsmässigt har centralorten vuxit i mycket liten omfattning. Den relativt sett största ökningen ägde rum i övriga tätorter. Glesbygdsbefolkningen minskade måttligt. Centralortskommunen har följaktligen expanderat i ungefär samma takt som randkommunerna. Befolkningsförändringarna ägde rum både under perioden 1965-1970, dvs före sammanläggningen år 1969, och under perioden 1970-1975. Tyngdpunkten i förändringarna låg på den senare perioden.

Tabell 40. Lidköpings kommun. Befolkningens och servicens relativa förändring i olika delar av kommunen 1965-1979

	Befolk- ning	Kom- munal	Statl o landst	Kommer- siell	Samt- liga
Centralorten	2	0	0	0	0
Centralortskommunens övriga tätorter	51	0	0	0	0
Övriga tätorter	51	- 8	- 9	- 35	- 18
Glesbygd	- 7	- 14	- 75	- 21	- 29
Totalt	4	- 7	- 21	- 21	- 16

Redan vid mitten av 1960-talet var centralorten väl utrustad med kommunal service. Antalet funktioner har inte ökat i märkbar omfattning sedan dess. Vidare har minskningen i övriga delar av kommunen varit tämligen begränsad. Skillnaden mellan förändringarna i övriga tätorter och glesbygden är inte särskilt stor. Antalet funktioner i centralorten har inte heller ökat för övriga serviceområden. Däremot kan konstateras kraftiga reduktioner i kommunen i övrigt. Statlig och landstingskommunal service har framförallt minskat i glesbygden, medan kommersiell service främst reducerats i övriga tätorter. Centralortskommunen kan sammantaget knappast påstås ha gynnats på randkommunernas bekostnad. Servicestandarden har varit oförändrad där, medan randkommunerna fått vidkännas förluster. Den statliga och landstingskommunala servicen förändrades paral-

lellt med befolkningen under perioden 1965-1970, medan kommersiell service förändrades under hela 1970-talet, med tyngdpunkten på dess första del.

LULEÅ KOMMUN

Centralorten ökade befolkningen ganska kraftigt under perioden, dock relativt sett mindre än de övriga tätorterna och kommunen som helhet. Glesbygden ökade befolkningen något. Centralortskommunen expanderade mindre än randkommunerna under perioden som helhet. Befolkningsförändringarna ägde rum både under perioden 1965-1970, dvs före sammanläggningen år 1969, och under 1970-1975.

Tabell 41. Luleå kommun. Befolkningens och servicens relativa förändring i olika delar av kommunen 1965-1979

	Befolkning	Kommunal	Statl o landst	Kommersiell	Samtliga
Centralorten	19	0	6	0	2
Centralortskommunens övriga tätorter					
Övriga tätorter	86	24	- 17	- 31	- 12
Glesbygd	8	200	- 67	- 74	- 65
Totalt	27	21	- 15	- 36	- 18

Antalet kommunala servicefunktioner i centralorten har inte ökat sedan mitten av 1960-talet. Däremot har skett en kraftig utbyggnad i både övriga tätorter och i glesbygden. Särskilt glesbygden har haft relativt sett en mycket gynnsam utveckling. Centralorten har inte heller ökat antalet funktioner inom de övriga serviceområdena. Både statlig, landstingskommunal och kommersiell service har reducerats kraftigt i övriga tätorter och i glesbygden. Ungefär tre fjärdedelar av servicefunktionerna inom båda dessa områden har försvunnit i glesbygden under perioden. Vad gäller kommunal service har randkommunerna gynnats kraftigt, medan motsatsen gäller för de övriga serviceområdena. Förändringen av kommunal service har skett parallellt med befolkningsutvecklingen, dvs både under senare delen av

1960-talet och första delen av 1970-talet. Övriga förändringar ägde rum under hela 1970-talet.

SAMMANFATTNING

De generella dragen i de enskilda kommunernas förändring kan redovisas på följande sätt. Befolkningen har koncentrerats under perioden som helhet, vanligen till vissa större tätorter medan befolkningen i mindre orter och glesbygd minskat. Varken centralorterna eller centralortskommunerna har dominerat då det gäller befolkningsökningarna i kommunerna. Ökningarna har i vissa fall gällt andra tätorter i de gamla kommunerna, dvs randkommunerna.

Antalet servicefunktioner har ökat i de kommuner som vid mitten av 1960-talet släpade efter i funktionssammansättningen, vilket medfört att kommunerna i det avseendet kommit att bli mera lika varandra. Servicefunktionernas fördelning i kommunerna har ändrats påtagligt under perioden.

Staten och självstyrelsen i kommunerna har i samverkan kunnat påverka den kommunala servicens utveckling. De statliga drifts- och investeringsbidragen har underlättat för kommunerna att upprätthålla eller öka kommunal service i kommunernas olika delar. En sådan politisk vilja framstår tydligt i den redovisade utvecklingen. Generellt gäller exempelvis att i de delar av kommunerna där befolkningen minskat eller ökat svagt har kommunal service inte minskat i samma omfattning som de andra serviceområdena. I en del fall har den kommunala servicen t o m ökat i sådana kommundelar där befolkningen minskat eller stagnerat. I andra fall har kommunal service visserligen minskat kraftigt i perifera delar, men har då i gengäld ökat i centralorten och då betydligt mera än övriga serviceområden. Centralortskommunerna har knappast gynnats på randkommunernas bekostnad.

Statens egna servicefunktioner liksom landstingskommunernas har gått mot storskalighet och ökad koncentration under perioden. Den politiska viljan i kommunerna har inte kunnat påverka denna utveckling. Genom planeringsrestriktioner kan kommunerna möjligen påverka nyttillkomna enheters lokalisering, men knappast förhindra nedläggningen av små perifera enheter, vilket främst varit det som kännetecknat utvecklingen under perioden. Centralortskommunerna har därför gynnats, eller hellre randkommunerna har missgynnats genom att serviceutbudet reducerats i småorter och glesbygd.

Även den kommersiella servicen har gått mot storskalighet och

ökad koncentration. Varken stat eller kommuner har kunnat påverka denna utveckling. Visserligen kan kommunerna försöka styra detaljhandeln genom att dimensionera och lokalisera butiksstrukturen i planssammanhang, men saknar offensiva möjligheter att förverkliga dessa planer. Byggnadslagstiftningen kan endast förhindra nyetableringar under bestämda förutsättningar, men kan inte styra enheter till önskvärda lägen eller förhindra nedläggningar. Hittills har inte heller den kommunala kompetenslagstiftningen tillåtit kommunerna att subventionera eller driva kommersiella serviceenheter. Statens och kommunernas direkta åtgärder har endast gällt bidrag till varutransporter och stöd till butiker i extrem glesbygd, där varuförsörjningen annars skulle varit utesluten. Skälen till att serviceutbudet gått mot storskalighet och koncentration är flera. Kostnadsfördelarna vid stor-drift och de ändrade anspråken på sortiment har förändrat butikernas etablerings- och lönsamhetströsklar. Kraven på befolkningsunderlag har ökat och därmed på butikernas omland. Samtidigt har bilsamhället minskat befolkningens köptrohet och ökat dess rörlighet, vilket lett till att butikerna sökt centrala lägen. Eftersom befolkningen i viss utsträckning föregått denna utbudskoncentration genom att flytta till centralorterna och andra större tätorter har butiksnätets struktur fullständigt omdanats i kommunerna. Centralortskommunerna i de undersökta kommunerna har därför gynnats av utvecklingen, medan andra tätorter och i synnerhet glesbygden missgynnats.

Hushållens möjligheter att nå serviceutbudet i kommunerna bestäms dock inte enbart av servicefunktionernas fördelning. Befolkningens egen fördelning har betydelse liksom transportsystemets uppbyggnad och funktion. Frågan om åtkomligheten har förbättrats eller försämrats och om skillnaderna därvidlag ökat eller minskat kommunerna emellan, kan därför inte avgöras förrän transportsystemets förändring granskats och de samlade effekterna beräknats av samtliga utvecklingstendenser (se följande två kapitel).

TRANSPORTSYSTEMETS UTVECKLING

Transportsystemets förändring i de enskilda kommunerna skall sammanfattas i grova drag och därefter följas upp med en diskussion kring de generella utvecklingstendenserna och de faktorer som ligger bakom¹⁾.

KÄLLMATERIAL

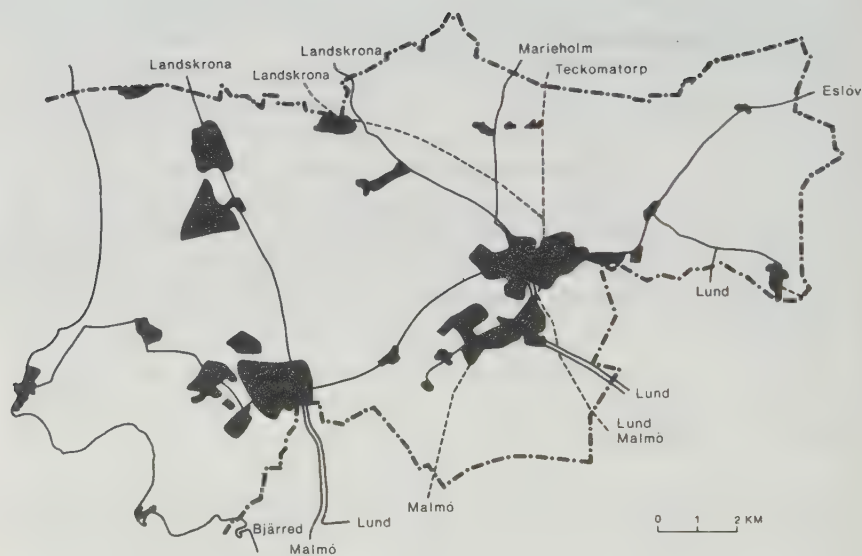
Vägnätets utseende och framkomlighet har beskrivits med hjälp av Vägverkets databanker. Uppgifter om entreprenörer och linjestäckningar för kollektiv trafik åren 1965 och 1970 har hämtats från länsstyrelsernas koncessionsregister. Tidtabellerna har därefter samlats in från Sveriges Kommunikationer, bussbolagens arkiv, bibliotek och flera andra källor. För åren 1975 och 1979 har de trafikförsörjningsplaner utnyttjats, som sedan indelningsreformens genomförande görs upp årligen i kommunerna. Dessa planer innehåller även tidtabellsuppgifter²⁾.

KÄVLINGE KOMMUN

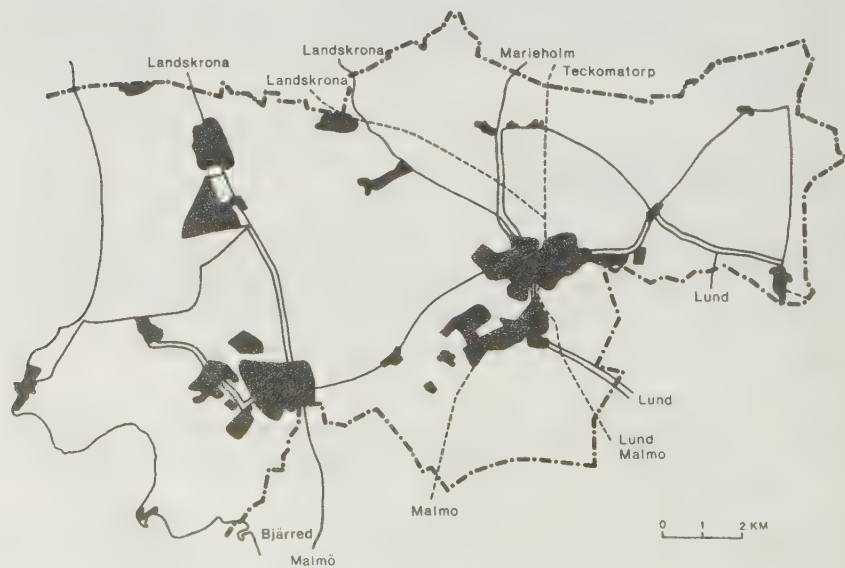
Med undantag för motorvägens tillkomst, som främst underlättat de regionala förbindelserna för kommunens västra delar, har de flesta förändringar av transportsystemet gällt kollektivtrafiken. Inom kommunen har de funktionella förändringarna varit ganska små då det

1) För en betydligt utförligare analys av transportsystemens förändring i de fem kommunerna hänvisas till rapporten Förnyelse och variation i ortssystemet KDFG, rapport 3, DsKn 1980:6.

2) Uppgifterna om vägnätets framkomlighet och kollektivtrafikens tidtabeller redovisas inte i detta kapitel, men utgör underlag för åtkomlighetsberäkningarna i det följande kapitlet.



Figur 19. Kävlinge kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1965.



Figur 20. Kävlinge kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1979.

gäller dagstrafiken. En kompletterande busslinje i kommunens östra delar länkar numera samman Kävlinge med småorterna i denna del av kommunen och dessa med varandra. Genom att skolbusslinjen Hofterup-Löddeköpinge öppnats för allmänheten har de mindre orterna i de västra delarna fått marginella förbättringar. Förändringarna har varit mycket större då det gäller kvällstrafiken. Kommunen tillhandahåller numera tidtabellslagd taxitrafik som komplement till den traditionella kollektivtrafikens kvällsturer, vilket öppnat möjligheter för orter i kommunens periferi att nå Kävlinge och Löddeköpinge. Kommunens regionala förbindelser har förbättrats kraftigt till Malmö och Lund, förblivit oförändrade till Landskrona och helt upphört att existera till Eslöv. Nästan samtliga funktionella förändringar ägde rum 1970-1975. Entreprenörsförhållandena har ändrats märkbart under perioden. Kommunen har numera ansvar för de lokala linjerna och Kommunalförbundet ansvarar genom entreprenörsavtal med SJ för den regionala buss- och tågtrafiken som berör kommunen. Vid mitten av 1960-talet svarade SJ för all kollektivtrafik.

SJÖBO KOMMUN

Med undantag för en nytilkommen vägsträckning nordväst och sydväst om Sjöbos tätortsområde, som främst påverkar de lokala trafikförhållandena, har inga större förändringar i vägnätet ägt rum.

Kollektivtrafiksystemet har förändrats mycket påtagligt sedan mitten av 1960-talet. Visserligen är systemet fortfarande centrerat i Sjöbo och huvudsakligen radiellt uppbyggt, men linjesträckningarna är märkbart förändrade. Sex nya lokala busslinjer som är samordnade med skoltrafiken trafikerar de östra delarna av kommunen, vilket ökat möjligheterna för mindre orter att nå Sjöbo. Antalet länkar mellan mindre orter »på tvären» i systemet har också ökat mycket påtagligt. Dessa lokala linjer trafikerar av SJ och subventioneras av kommunen. Genom att dessa lokala linjer tillkommit har två tidigare ganska korta regionala linjer upphört. Deras uppgift var att länka en del av de små orterna i de östra delarna till större servicecentra utanför det som idag är kommunen. Ett flertal andra förändringar har ägt rum med den regionala trafiken. Genom en omläggning av busslinjen till Malmö och Lund har förbindelserna till dessa orter kraftigt förbättrats, trots att järnvägslinjen Malmö-Simrishamn som tidigare passerade genom kommunen lagts ned (SJ är fortfarande entreprenör). Busslinjerna norrut till Lund och Hörby erbjuder numera något säm-



Figur 21. Sjöbo kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1965.



Figur 22. Sjöbo kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1979.

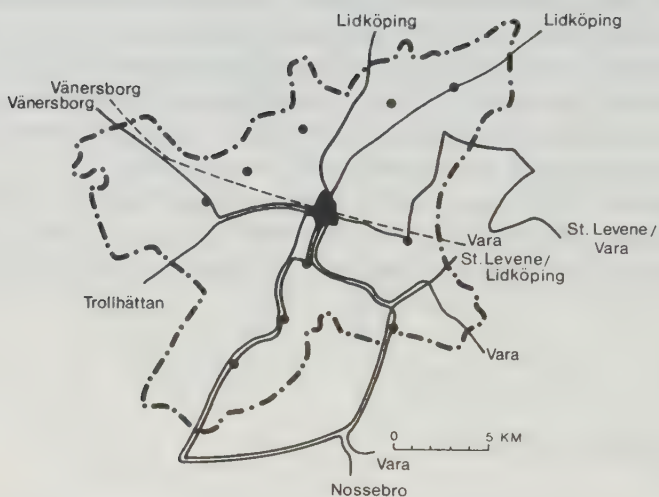
re förbindelser än tidigare. Linjerna trafikeras fortfarande av SJ. Sjöbos två busslinjer till Ystad finns kvar tämligen oförändrade, med SJ och Linjebuss som entreprenörer. Fortfarande finns järnvägslinjen Eslöv-Ystad kvar, som skär genom de östra delarna av kommunen. Kommunen bedriver också en kompletteringstrafik med taxi och små bussar, vars uppgift är att transportera glesbygdsbefolkningen till närmsta ort för vidare resor i det reguljära linjenätet. Även de regionala busslinjerna är subventionerade av kommunen.

Ungefär hälften av de lokala linjerna byggdes ut redan 1965-1970. Återstoden färdigbildades fram till sammanläggningen 1974. Förändringarna av den regionala trafiken inträffade under perioden 1970-1975.

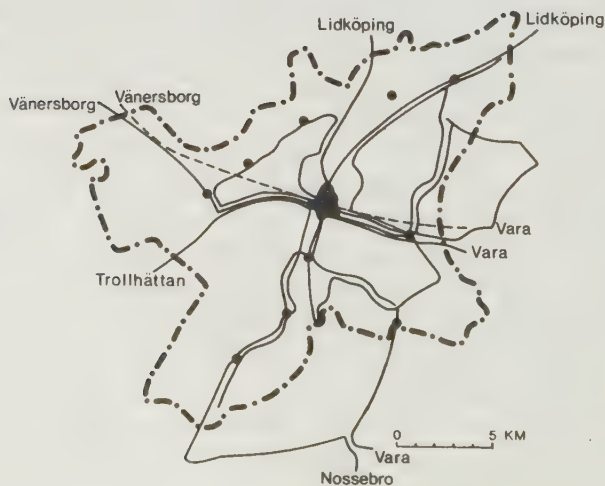
GRÄSTORPS KOMMUN

Vägnätet har inte förändrats i nämnvärd omfattning i Grästorps kommun sedan 1965. Förändringarna av kollektivtrafiksystemet har däremot varit mycket påtagliga. Grästorp har i större utsträckning än tidigare kommit att bli centralpunkten för det kollektivtrafiksystem som berör kommunen dels genom tillkomsten av flera olika lokala linjer (skolbusstrafik öppen för allmänheten i de delar av kommunen som ligger avses i förhållande till övriga linjer), dels genom att vissa tidigare regionala linjer som tidigare passerade genom kommunen kortats av och omvandlats till mera lokalt förankrade linjer (Grästorps förbindelser med Lidköping, Vänersborg och Trollhättan). Medan SJ var huvudsaklig entreprenör 1965, bedrivs trafiken numera främst av GDG med omfattande kommunala bidrag. SJ:s enda kvarvarande engagemang i kommunen är järnvägslinjen Uddevalla-Herrljunga som berör centralorten och ett par mindre orter i glesbygden.

Förändringarna av kollektivtrafiken har skett successivt under perioden. Avkortningen av tidigare regionala linjer till mera lokala linjer i kommunens östra delar ägde rum redan 1965-1970, medan den stora satsningen på skolbusstrafiken för allmänheten skedde under första delen av 1970-talet. Omläggningen av den regionala trafiken till Lidköping, Vänersborg och Trollhättan är en sen förändring från andra delen av decenniet.



Figur 23. Grästorps kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1965.



Figur 24. Grästorps kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1979.

LIDKÖPINGS KOMMUN

Vägnätet har förändrats mycket litet sedan 1965. Den enda förändring som förtjänar uppmärksamhet i sammanhanget är dragningen av väg 44 söder om Lidköping, vilket inträffade under slutet av 1960-talet.

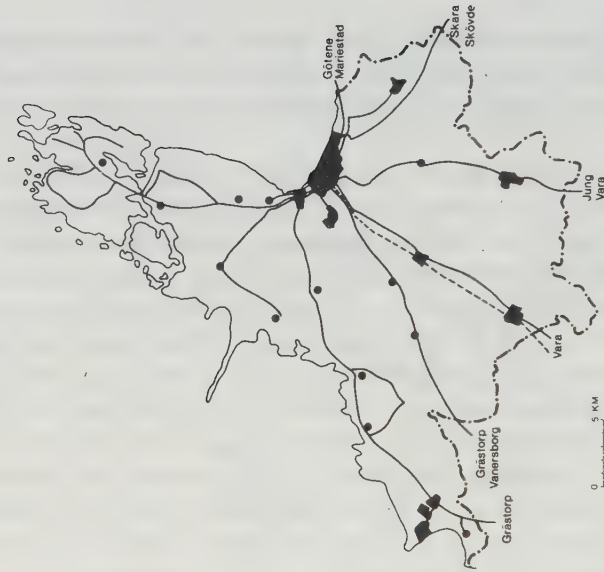
Kollektivtrafiksystemet har kvar sin grundläggande struktur från mitten av 1960-talet. Centreringsen i Lidköping och den radiella uppbyggnaden är dock om möjligt ännu mera markerad än tidigare, därigenom att de fåtaliga tvärförbindelser som fanns mellan mindre orter numera är försvunna. Endast en ny busslinje har etablerats, medan däremot en lokal och tre regionala busslinjer har lagts ned under perioden. Genom ökad samordning bl a av järnvägs- och busslinjer, lämpligare linjesträckningar och delvis ökad turtäthet har dock transportmöjligheterna bibehållits och även i vissa fall förbättrats för de flesta orter i de gamla kommunerna. Entreprenörsförhållandena är oförändrade för de lokala linjerna i kommunen, medan de däremot ändrats i stor utsträckning för regionala linjer. GDG har tagit över samtliga Linjebuss AB:s och de flesta av SJ:s koncessioner.

De lokala busslinjerna i kommunen och två av de regionala är numera delvis kommunalt subventionerade. Kommunen svarar också för en tidtabellslagd kompletteringstrafik för de delar av kommunen som ligger avskides i förhållande till kollektivtrafiksystemet. Denna trafik binder samman kollektivtrafikens hållplatser och linjesträckningar med glesbygden. Skolbusstrafiken ingår inte i kompletteringsstrafiken. De dominerande förändringarna av kollektivtrafiken ägde rum under senare delen av 1970-talet.

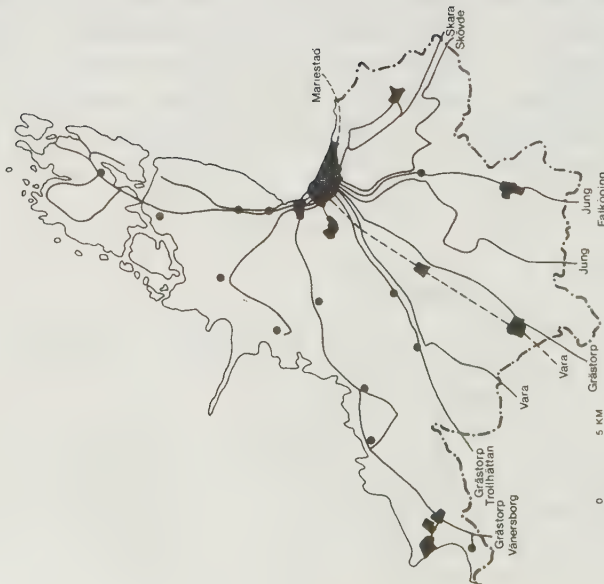
LULEÅ KOMMUN

Vägnätet har förändrats mycket litet sedan 1965 i större delen av kommunen. Det är endast Luleå och dess anslutningsvägar i utkanten av tätortsområdet som förändrats.

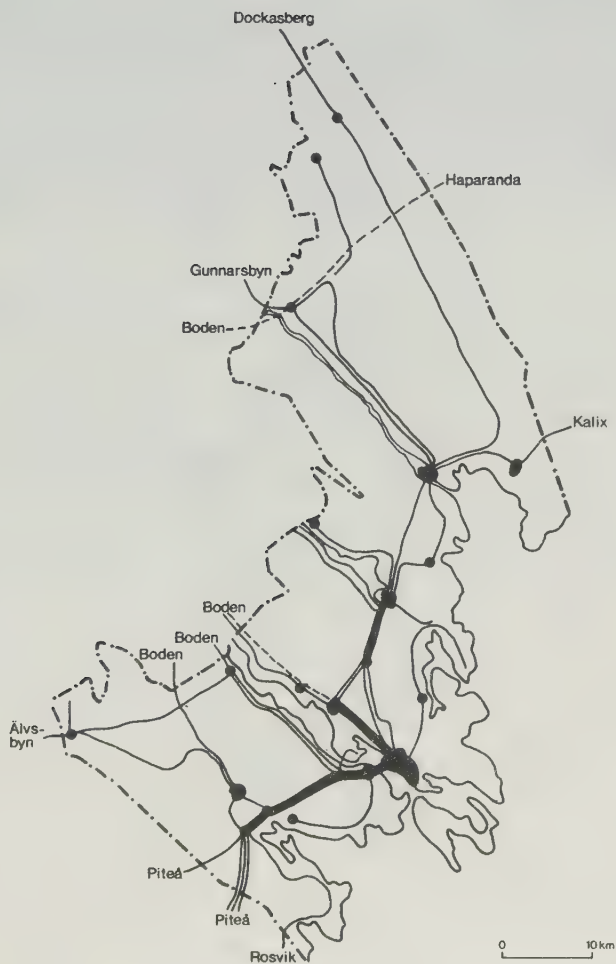
Kollektivtrafiken 1979 är i de grundläggande dragen mycket lik den som rådde vid mitten av 1960-talet. Det är exempelvis uppbyggd som ett centralt stråk i nord-sydlig riktning, till vilket åtskilliga linjer ansluter från väster. Sju av tidigare nio lokala linjer är ganska oförändrade såväl då det gäller entreprenörer, turtätheter som sträckningar. Ett par linjer i de mellersta delarna av kommunen har försvunnit, medan fyra nya lokala linjer tillkommit. Tre av dessa trafi-



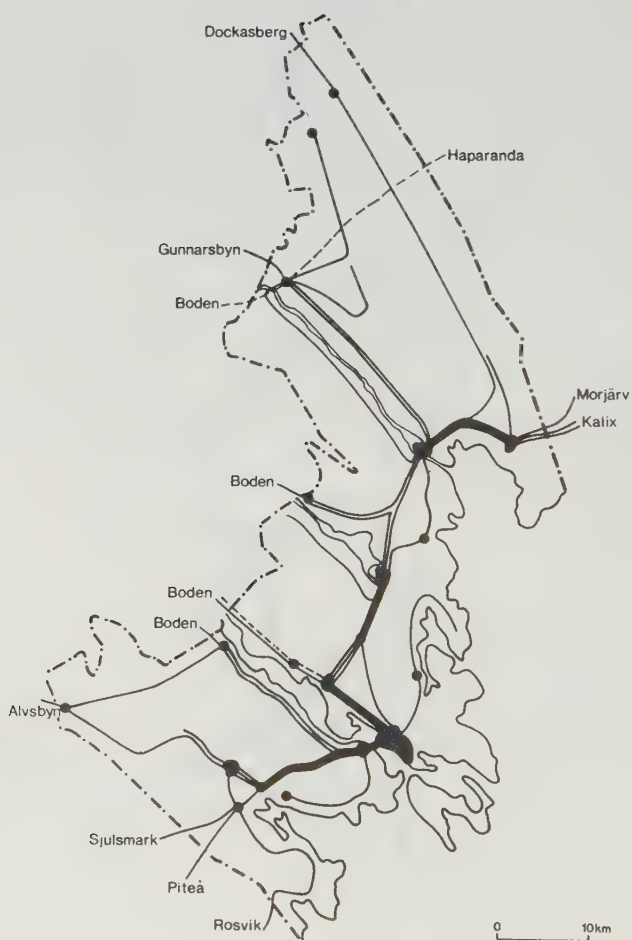
Figur 26. Lidköpings kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1979.



Figur 25. Lidköpings kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1965.



Figur 27. Luleå kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1965.
 Grov linje = fyra eller fler parallella busslinjer.



Figur 28. Luleå kommun. Kollektivtrafikens linjesträckning 1979.
 Grov linje = fyra eller fler parallella busslinjer.

kerar den norra delen av kommunen och den fjärde den sydligaste kommundelen. Nio av tidigare 12 regionala linjer är också tämligen oförändrade, med undantag för lägre turtätheter på järnvägslinjerna. Tre busslinjer har försvunnit i den södra delen av kommunen, medan de norra delarna fått två nya linjer. En viss utglesning i söder och en förtätning i norr har alltså ägt rum med avseende på linjesträckningar. Alla lokala linjer går med underskott och är delvis kommunalt subventionerade. Kommunen svarar numera för en tidtabellslagd kompletteringstrafik för de delar av kommunen som ligger avsidet i förhållande till ordinarie kollektivtrafiksystem.

SAMMANFATTNING

I det föregående kapitlet konstaterades att befolkningen ökat i centralorterna och de största tätorterna, men minskat i små orter och i glesbygd. Serviceunderlaget har följaktligen successivt minskat i främst kommunernas perifera delar. Serviceutvecklingen avspeglade denna befolkningsutveckling. Med undantag för den politiskt styrda kommunala servicen har övrig service koncentrerats till större orter och glesats ut i övriga delar av kommunerna. För att inte hushållens möjligheter att nå serviceutbudet i kommunerna skall försämrast eller helt upphöra under dessa förhållanden i små och perifera orter ställs stora krav på transportsystemets uppbyggnad.

Staten och självstyrelsen i kommunerna har i samverkan påverkat kollektivtrafikens utveckling under perioden. Statens inflytande har gått via det kraftiga utbyggda bidragssystemet. Bidragen är riktade mot olönsamma delar av lokal landsbygdstrafik och under senare delen av tidsperioden även mot olönsam regional trafik. Vid sidan av det statliga bidragssystemet har den politiska viljan i kommunerna varit av väsentlig betydelse. Statsbidragen har inte räckt till för att täcka förlusterna, utan kommunerna har bidraget med ansevärd be-
lopp.

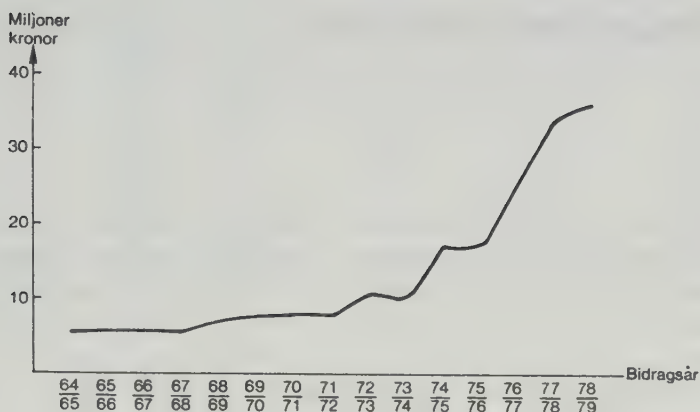
Generellt förefaller det som om kommunerna strävat efter att kompensera befolknings- och serviceutvecklingen genom utbyggnad av den kollektiva trafiken. Centralorterna och de största tätorterna har gjorts åtkomliga för mindre orter genom linjesträckningar som förgrenas ut i kommunernas perifera delar. Tvärförbindelserna i det kollektiva transportsystemet har dessutom utvecklats under perioden. Medan centralortskommunerna gynnats av serviceutvecklingen

har följaktligen randkommunerna gynnats av transportsystemets utbyggnad.

Den statliga bidragsgivningen till olönsam busstrafik på landsbygden reglerades redan 1961¹⁾. Stödet utformades som ett bidrag om 2 kr per vagnmil till högst en daglig dubbeltur. Förutsättningen för stöd var att trafiken gick med underskott. Bakgrunden till beslutet var den koncentration av befolkning och service som redan hade kunnat märkas under 1950-talet och den ökande bilismen som alltmer försvårade upprätthållandet av busstrafik på landsbygden. De nämnda reglerna var i kraft till 1974. Trafikbeslutet 1963 medförde den ändringen av stödet utvidgades till att omfatta också statliga bussföretag. Vagnmilersättningen höjdes 1968 och 1972. Fr o m 1967 förekom i riksdagen motioner om höjningar av stödet och en reformering av bidragssystemet. En orsak till dessa motionskrav var att stödet efterhand kom att täcka en allt mindre del av underskotten. I mitten på 1960-talet täckte bidragen mindre än 25 procent av företagens underskott. En annan orsak var att befolknings- och serviceutvecklingen i tätorter och kommuner krävde nya regler för vilken landsbygdstrafik som skulle stödjas. 1968 tillsattes en utredning för översyn av bidragssystemet. När riksdagen 1973 och 1975 reformerade systemet ställdes kravet att busstrafiken för att få stöd skulle ingå i en lokal eller regional trafikförsörjningsplan. Samtidigt höjdes bidragsbeloppen avsevärt. Bidrag till lokal trafik skulle fr o m bidragsåret 1974/75 utgå med högst 50 procent av underskottet för två dagliga dubbelturer (inre stödområdet 75 procent). Det förutsattes att trafikföretaget själv eller med kommunens hjälp kunde täcka minst 60 procent av kostnaderna (inre stödområdet 50 procent). Bestämelseerna har därefter gjorts ytterligare något generösare. Enligt riksdagsbeslut 1975 ökades bidragen även för den regionala trafiken (se figur 29).

Även innan statsbidragssystemet var färdigutvecklat försökte dock kommunerna påverka utbyggnaden. Det kunde exempelvis konstateras i redovisningen ovan att vissa kommuner påbörjade utbyggnaden av kollektivtrafiken som en direkt reaktion på befolknings- och serviceförändringarna utan att avvakta bidragssystemets expansion i samband med att indelningsreformen avslutades vid mitten av 1970-talet.

1) Fakta är hämtade från prop 1973:53, TU 13, rskr 203, prop 1975:1, bil 8, E19, TU 10, rskr 79 och Sannerstedt 1979 ss 163-164.



Figur 29. Statliga bidrag till olönsam busstrafik. Anslag i fasta priser 1964-1979. Källmaterial Sannerstedt (1979).

Hushållens möjligheter att nå serviceutbudet i kommunerna bestäms, som tidigare påpekats, av både befolkningsfördelningen, serviceutbudets fördelning och transportsystemet vilket skall behandlas i den fortsatta framställningen (följande kapitel). Transportsystemets turtäthet och tidtabeller kommer då att komplettera den kartering som hittills redovisats.

° ATKOMLIGHETENS FÖRÄNDRING

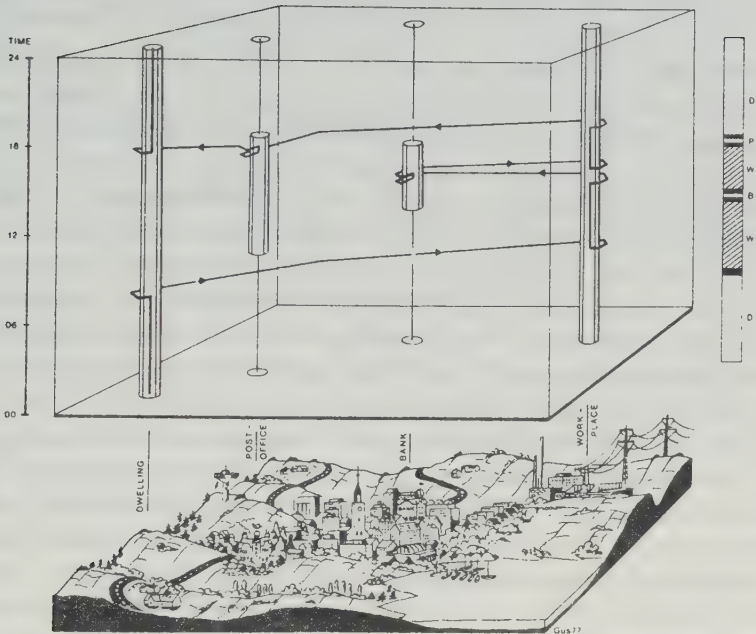
De faktorer och förhållanden som i samverkan bestämmer hushållens serviceutnyttjande skall diskuteras i föreställningsramen nedan. Vissa av dessa faktorer och förhållanden skall sedan abstraheras bort för att renodlat nå fram till vad som kan kallas för hushållens handlingsramar, dvs deras möjligheter att nå serviceutbudet i tid och rum. En metod för att mäta dessa handlingsramar vid skilda tidpunkter i kommuner skall presenteras. Mätningar gjorda för åren 1965 respektive 1979 i kommunerna skall redovisas.

FÖRESTÄLLNINGSRAM

Hushållens aktiviteter och serviceutnyttjande

Med hushållens faktiska serviceutnyttjande menas vilka aktiviteter dess medlemmar ägnar sig åt och vilka funktioner eller utbud som används. Intensiteten i utnyttjandet sett över tiden kan vara väsentligt att ha med i bilden, liksom kanske frågan om när och var aktiviteterna äger rum geografiskt sett. De förstnämnda frågorna är framförallt intressanta av fördelningspolitiska skäl, dvs vilka hushåll som utnyttjar resurserna i samhället, medan de senare frågorna kan vara väsentliga att uppmärksamma vid detaljplaneringen av den fysiska samhällsorganisationen i kommunerna.

Alla de aspekter på hushållens aktiviteter och serviceutnyttjande som antydde ovan, kan åskådliggöras samtidigt i tid och rum (figur 30). De aktiviteter och förflyttningar som en individ i ett hushåll ägnar sig åt under vardagen framträder i ett dygnsperspektiv och i en speciell omgivning. Aktiviteterna är dels sådana som kräver förflyttningar till olika utbudspunkter och orter i omgivningen (arbete, bankärende, postbesök), dels sådana som äger rum i bostaden. Aktiviteternas och förflyttningarnas ordningsföljd kan utläsas. Alla de aspekter som tidigare antydde finns alltså uppmärksammade i sitt kon-



Figur 30. En individs aktiviteter och förflyttningar i ett tid-rumsperspektiv.

textuella sammanhang i tid och rum. Individs bana (rörelse) i tiden och rummet är det som skapar sammanhanget. Hushållets övriga individer har för överskådlighetens skull inte ritats in i figuren. Om detta hade gjorts skulle arbetsfördelningen och samordningen mellan individerna då det gäller aktiviteter i bostaden och omgivningen framträda genom individbanornas rörelser. Vidgades perspektivet ytterligare genom att också individer utanför hushållet fördes in i figuren, skulle arbetsfördelningen och samordningen mellan individer då det gäller arbetslivet och serviceproduktionen framträda genom individbanornas komplexa rörelsemönster i tid och rum. Genom att aktiviteterna och förflyttningarna uppmärksammas som delar av de kontinuerliga individbanorna öppnar sig perspektiven då det gäller att förklara skeendet. Sambandet mellan individernas egenskaper och sådana faktorer eller handlingsramar som har med tid och rum att göra blir viktiga att uppmärksamma¹⁾.

1) Se vidare om tidsgeografisk teori och metod i Hägerstrand 1970, 1972 och 1974. Figur 30: tidsgeografiskt beskrivningssätt.

Socio-ekonomiska förhållanden

Teoretiskt är det rimligt att utgå ifrån att individerna i ett hushåll har aktivitetsprogram som de önskar genomföra under dagen. Aktiviteterna i dessa program kan dels vara sådana som individerna finner önskvärda att genomföra, men som knappast är tvingande (t ex servicebesök, fritidsaktiviteter, rekreation), dels sådana som är återkommande och nödvändiga (t ex arbete i bostaden, servicebesök, barnomsorg och arbete). Aktiviteterna i programmen avgörs i stor utsträckning av individernas socio-ekonomiska förhållanden. Bestämmande både för önskvärda och nödvändiga aktiviteter är exempelvis individernas kunskaper (utbildning), disponibla inkomster (yrke), familjesituation och ålder. Aktiviteterna är vanligtvis också kringgårdade av restriktioner som har med tid och rum att göra och som har avgörande betydelse för programmens genomförande. Utrymmet för valfria aktiviteter och transporter kan exempelvis begränsas av att nödvändiga aktiviteter måste genomföras vid bestämda tidpunkter och på bestämda platser i omgivningen. Alla dessa restriktioner kan som regel också knytas till de socio-ekonomiska förhållandena, som exempelvis arbetsfördelning och yrkesroller, familjestruktur och disponibla transportmedel. Aktivitetsprogrammen byggs alltså upp av individernas socio-ekonomiska förhållanden och återkommer som ett grundmönster i det faktiska beteendet, av vilket serviceutnyttjandet är en del¹⁾). Mellan de planerade programmen och det faktiska beteendet arbetar dock andra förhållanden som påverkar skeendet.

Attityder till och kunskaper om omgivningen

Aktivitetsprogrammen kan i viss mån förstärkas eller försvagas av individernas förhållningssätt gentemot omgivningen. Attityderna till åtkomligheten och kvaliteten på utbudet i omgivningen kan exempelvis påverka aktiviteternas genomförande. Kunskaperna om transportmöjligheter och utbudets lokalisering kan påverka när och var aktiviteter äger rum i omgivningen. Aktivitetsprogrammen kan alltså sägas bli analyserade och prövade av individernas attityder och kunskaper om

1) Som exempel på undersökningar av individers aktivitetsmönster och serviceutnyttjande mot bakgrund av socio-ekonomiska faktorer kan nämnas Walldén 1975 (a och b) och Elmhorn 1979.

omgivningen och även mera preciserade med avseende på hur de skall kunna genomföras fysiskt i tid och rum¹⁾.

Transportmöjligheter och omgivningsstruktur

Avgörande för om aktivitetsprogrammen kan genomföras (preciserade och påverkade av attityder och kunskaper om den fysiska omgivningen) är åtkomligheten, dvs de restriktioner som ligger i transportsystem och övriga delar av den fysiska omgivningen.

Aktiviteter är, som redan nämnts, kringgärdade av individanknutna restriktioner i programmen. Valfria aktiviteter som kräver transporter skall exempelvis genomföras i de utrymmen som återstår under dagen, efter det att nödvändiga aktiviteter genomförts vid bestämda tidpunkter och kanske i givna lägen. Avgörande i sådana fall blir då öppettider, transportmöjligheter och utbudens lokalisering. Ju flexiblare transportmöjligheter och tätare utbud i omgivningen, desto större blir möjligheterna att genomföra programmen i fysisk mening. Öppettider, vägnätets framkomlighet, kollektivtrafikens uppbyggnad och utbudets lokalisering drar upp yttre fysiska handlingsramar, vilka inte kan överskridas²⁾.

Samspel mellan olika faktorer och handlingsramar

Hushållens faktiska aktiviteter och serviceutnyttjande kan påstås vara de individbanor som »tillåts» då samtidig hänsyn tas till alla de faktorer och handlingsramar som berörts. Aktivitetsprogrammen kan exempelvis omfatta hypotetiska beteenden som inte är möjliga därför att andra handlingsramar inte tillåter dem. Programmen kan emellertid också sakna sådana beteendeinslag som mycket väl är möjliga inom givna fysiska restriktioner. Samspelet mellan de olika faktorer-

-
- 1) Som exempel på en undersökning där individers aktivitetsmönster och serviceutnyttjande analyseras mot bakgrund av attityder till och kunskaper om omgivningen kan nämnas Lundin-Persson 1978.
 - 2) Som exempel på undersökningar där individers alternativa och möjliga aktivitetsmönster (individbanor) analyseras mot bakgrund av tidsgeografiska restriktioner, kan nämnas Lenntorp 1974 och 1976, Mårtensson 1974 och 1979, samt Olander-Persson 1976.

na eller handlingsramarna är väsentligt att uppmärksamma och då i ett givet sammanhang i tid och rum.

Förenklingar i den fortsatta framställningen

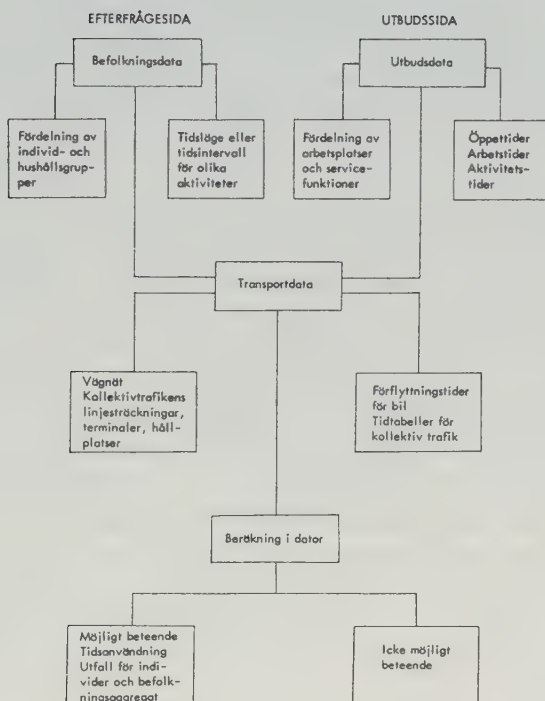
Socio-ekonomiska förhållanden och attityder är sådana faktorer som inte kan fastställas för mitten av 1960-talet och följaktligen därför inte jämföras med förhållandena vid slutet av perioden. Endast möjligheterna att nå serviceutbudet med givna transportsystem och utbudsfördelningar kan klarläggas för båda tidpunkterna på ett jämförbart sätt. Det är dock dessa handlingsramar som främst är av intresse i sammanhanget eftersom de direkt anknyter till kommunernas utveckling under perioden.

MODELL OCH METOD FÖR ÅTKOMLIGHETSBERÄKNINGARNA

I föregående avsnitt presenterades en föreställningsram som bl a behandlar samspelet mellan individer/hushåll, transportsystem och omgivning. Föreställningsramen bygger på ett tidsgeografiskt beskrivningssätt, vilket formaliserades för några år sedan i två datormodeller, anpassade för analys på olika nivåer. Den ena av modellerna (Lennertorp 1974 och 1976) är mycket detaljrik i analysen av detta samspel, medan den andra modellen (Olander-Persson 1976) arbetar på ett något mera förenklat och övergripande sätt. Den senare modellen tillkom för att anpassa analysen till praktisk planering i kommuner och regioner. Utgångspunkten för åtkomlighetsberäkningarna i de följande avsnitten är denna något förenklade och praktiskt uppbyggda variant.

Grovt sett är modellen uppbyggd av tre olika informationspaket: befolkningsdata, utbudsdata och transportdata, vilka är lagrade i cellerna till ett rutnät med valfri generaliseringsgrad. Centralorten, tätorterna, mindre orter och glesbygd är definierade i detta rutnät, som täcker kommunen och en tillräcklig del av den omgivande regionen.

Befolkningsdata: Hushållsgrupper av olika slag (ex inkomst och åldersgrupper), totalbefolkning. Ärenden, aktiviteter och dagsprogram som kan anses utmärkande för olika grupper. Aktiviteternas even-



Figur 31. Principschema för modellens uppbyggnad.

tuella ordningsföljd och låsningar i tid och rum. Tidsintervall till förfogande för aktiviteter med valfria tid- och rumslokaliseringar. Alla uppgifter fördelade i rutnätet.

Utbudsdata: Öppettider och arbetstider. Serviceutbud och arbetsplatser av olika slag. Alla uppgifter fördelade i rutnätet.

Transportdata: Vagnätets uppbyggnad, förflyttningstider mellan olika celler i rutnätet. Kollektivtrafikens linjestreckningar, hållplatser och terminaler. Fullständig uppdatering av tidtabeller. Uppgifterna knutna till celler i rutnätet.

Individer och hushåll är alltid utgångspunkterna för analyserna. Efter det att hushållstyp valts aktualiseras de ärenden, aktiviteter och dagsprogram som skall genomföras, liksom alla de till individerna och hushållen bundna restriktionerna i form av ordningsföljd och eventuella låsningar i tid och rum. Modellen fungerar därefter som en sond, vilken känner av vilka möjligheter att genomföra programmen

som finns i omgivningen. Möjliga vistelsetider och förflyttningstider i och till alla service- och arbetsorter beräknas genom jämförelser mellan individanknutna restriktioner och transportsystemets tidsmässiga och rumsliga uppbyggnad. Därefter sker jämförelser mellan ärendenas aktivitetstider, öppettider för utbudet och möjliga vistelsetider i de orter som rymmer de sökta serviceutbudet eller arbetsplatserna. För individer/hushåll som är bosatta i olika delar av kommunen eller regionen kan redovisas exempelvis vilka ärenden, aktiviteter och dagsprogram som kan genomföras respektive som inte kan genomföras. För de aktiviteter och dagsprogram som kan genomföras ges kompletterande uppgifter om exempelvis väntetider (efter aktiviteterna i väntan på transport) plus förflyttningstider eller (om själva aktivitets-tiderna räknas med) minsta nödvändiga bortovarotider vid optimalt genomförande av programmen i omgivningen (figur 31)¹⁾. Modellen ger möjligheter till noggranna och omfattande analyser av hur en kommun fungerar i åtkomlighetstermer. Flera olika förenklingar och generaliseringar måste dock tillgripas om uppgiften är att upprepa analyserna för olika tidpunkter och för skilda kommuner.

SERVICENS ÅTKOMLIGHET FRÅN BOSTADSORTERNA

Intresset i detta avsnitt kretsar kring hemmavarande medlemmar av hushåll där övriga förvärvsarbetar och sådana hushåll där ingen är förvärvsarbetande (t ex pensionärer). Gemensamt för dessa kategorier är att bostadsorten är den punkt man utgår ifrån vid servicebesök i orter inom kommunen eller i dess omgivning.

Centralorterna, övriga tätorter och ett bestämt antal småorter i glesbygd definieras som bostadsorter i kommunerna. Därefter flyttas ett hypotetiskt hushåll i modellen runt till dessa bostadsorter och beräkningar genomförs av vilka möjligheter som finns att nå servicefunktioner i kommunerna eller i deras omgivning. Beräkningarna bortser ifrån individanknutna förutsättningar och restriktioner som avspeglas i ärendekombinationer, aktiviteternas och förflyttningarnas ordningsföljd och individens bundenhet till bestämda tider och platser under dagen. Skälet till detta är att det inte är möjligt att ta hänsyn till de variationer i förutsättningar och restriktioner som kan förekomma. Avsikten är inte heller att simulera hushållets faktiska

1) En utförligare redovisning av modellen och dess tekniska uppbyggnad ges i Olander-Persson 1976.

beteende eller peka på de individanknutna restriktionernas betydelse utan att undersöka flexibiliteten inom de transportmässiga och omgivningsmässiga handlingsramarna. För både bil och kollektivtrafik beräknas därför de förflyttningar som ger den minsta tidsåtgången totalt sett då samtliga servicefunktioner skall besökas (se val av servicefunktioner i tidigare tabell) i kommunerna eller deras omgivningar. Bestämda aktivitetstider och faktiska öppettider under dagen gäller för beräkningarna. För bilen är det bara att summera förflyttningstiderna från bostadsorterna till de serviceutbud som ger kortaste förflyttningstider. Kollektivtrafiken måste däremot ge sådana vistelsetider i olika serviceorter att aktiviteterna kan klaras av under dessa tidsintervall och inte ge onödiga väntetider. Vistelsetiderna skall dessutom infalla under öppettiderna. För kollektivtrafiken summeras därför både väntetiderna och förflyttningstiderna. De framräknade måtten anger för bil och kollektivtrafik vilken flexibilitet som hushållet i skilda orter hade åren 1965 respektive 1979 att kunna anpassa sina egna förutsättningar och restriktioner till serviceutbud och transportsystem¹⁾.

God åtkomlighet ger låga värden, dålig åtkomlighet höga värden. Absolutvärden redovisas inte för åren 1965 respektive 1979, endast relativa förändringar. Negativa relativtal anger att åtkomligheten förbättrats, medan positiva relativtal pekar på motsatt utveckling.

Kävlinge kommun

Befolkningen i centralorten har sedan mitten av 1960-talet fått förbättrade möjligheter att med bil nå serviceutbudet medan däremot möjligheterna med kollektivtrafik försämrats något. Förklaringen ligger däri att antalet servicefunktioner ökat i centralorten, vilket minskat behovet av förflyttningar till orter utanför kommunen. Samtidigt har de kollektiva förbindelserna till de funktioner som ännu måste uppsökas utanför kommunen försämrats i viss utsträckning. Betydligt gynnsammare utveckling kan konstateras för centralortskommunens övriga tätorter. Befolkningen har i dessa tätorter koncentrerats till de orter från vilka möjligheterna att nå serviceutbudet är bäst, samtidigt som åtkomligheten från dessa orter förbättrats ytterligare. Det är då

1) Antagandena och beräkningstekniken diskuteras betydligt utförligare i rapporten Förnyelse och variation i ortssystemet KDFG, rapport 3, DsKn 1980:6 ss 209-223.

Tabell 42. Kävlinge kommun. Befolkningens möjligheter att från skilda bostadsorter i kommunen nå samtliga servicefunktioner med givna restriktioner, samt ett hypotetiskt hushålls motsvarande möjligheter. Relativa förändringar i transportmässiga uppoffringar 1965-1979

Bostadsorter	Hypotetiskt hushåll		Befolkning	
	Bil	Kollektivt	Bil	Kollektivt
Centralorten	-6,0	7,8	-6,0	7,8
Centralortskommunens övriga tätorter	-6,0	- 13,4	-9,0	- 18,6
Övriga tätorter	-0,5	9,0	-0,9	13,5
Glesbygd	-0,4	- 0,8	-3,5	- 19,7
Hela kommunen	-4,0	- 0,4	-0,3	- 1,2

främst de mindre och perifert belägna tätorterna vars situation förbättrats. Befolkningen i det som kallas övriga tätorter har fått försämrade möjligheter att nå serviceutbudet genom en kombination av ogynnsam befolkningsomfördelning och en försämring av åtkomligheten från dessa orter. Situationen i glesbygden har förbättrats beroende på att befolkningen omfördelats till orter med bättre möjligheter och att åtkomligheten förbättrats från dessa orter.

Centralortskommunen förefaller ha gynnats något mera av utvecklingen än randkommunen, men det bör då påpekas att det inte är centralorten som gynnats utan mindre tätorter i perifera delar, vilka tidigare ingick i de randkommuner som lades samman med Kävlinge några år före den slutliga sammanläggningen. Dessutom har glesbygden som helhet haft en rimlig utveckling. Befolkningsutvecklingen och transportsystemets förändring har följaktligen kompenserat det faktum att vissa delar av serviceutbudet glesats ut i kommunen. Förändringarna har dock varit begränsade i kommunen som helhet. Åtkomligheten har endast genomgått svaga förbättringar totalt sett. (Det hypotetiska hushållets situation i skilda orter och kommundelar åren 1965 och 1979 redovisas i figur 32.)

Sjöbo kommun

Centralortsbefolkningen har fått kraftigt förbättrade möjligheter både med bil och kollektiv trafik att nå serviceutbudet. De transport-

Tabell 43. Sjöbo kommun. Befolkningens möjligheter att från skilda bostadsorter i kommunen nå samtliga servicefunktioner med givna restriktioner, samt ett hypotetiskt hushålls motsvarande möjligheter. Relativa förändringar i transportmässiga uppoffringar 1965-1979

Bostadsorter	Hypotetiskt hushåll		Befolkning	
	Bil	Kollektivt	Bil	Kollektivt
Centralorten	-24,4	- 29,3	-24,4	- 29,3
Centralortskommunens övriga tätorter				
Övriga tätorter	- 7,0	- 18,7	- 4,4	- 14,2
Glesbygd	- 8,0	- 46,5	- 5,2	- 44,1
Hela kommunen	- 8,2	- 41,3	-15,9	- 44,3

mässiga uppoffringarna minskade med nästan en fjärdedel under perioden, vilket hänger samman med en kombination av ett ökat antal servicefunktioner och förbättrade kollektivtrafikförbindelser med omgivningen. Centralortskommunen saknar andra tätorter som bl a framgår av tabellen. Vidare kan konstateras att övriga tätorter i randkommunerna fått förbättrade möjligheter. Befolkningen har dock omfördelats ogynnsamt mellan dessa tätorter, vilket motverkat det förhållandet att den ortsbundna åtkomligheten förbättrats påtagligt. Glesbygden har haft den gynnsammaste utvecklingen i hela kommunen. Visserligen har befolkningen omfördelats så att effekten av den ortsbundna förbättringen minskat något, men detta har inte förmått påverka det faktum i nämnvärd utsträckning att åtkomligheten förbättrats iögonenfallande kraftigt. Transportuppoffringarna med kollektiv har så gott som halverats under perioden.

Även om centralortskommunen haft en positiv utveckling kan konstateras att randkommunernas utveckling varit ännu gynnsammare under perioden. Det är då främst glesbygdens möjligheter att nå serviceutbudet som förbättrats. Befolkningsutvecklingen har bidragit till att kompensera serviceutbudets utglesning i kommunen, men den främsta förklaringen till att åtkomligheten förbättrats är utan tvekan kollektivtrafikens uppbyggnad. Förändringarna i kommunen som helhet har varit mycket gynnsamma. Åtkomligheten har förbättrats avsevärt. (Det hypotetiska hushållets situation i skilda orter och kommundelar åren 1965 och 1979 redovisas i figur 33.)

Grästorps kommun

Tabell 44. Grästorps kommun. Befolkningens möjligheter att från skilda bostadsorter i kommunen nå samtliga servicefunktioner med givna restriktioner, samt ett hypotetiskt hushålls motsvarande möjligheter. Relativa förändringar i transportmässiga uppoffringar 1965-1979

Bostadsorter	Hypotetiskt hushåll		Befolkning	
	Bil	Kollektivt	Bil	Kollektivt
Centralorten	-14,7	- 12,2	-14,7	- 12,2
Centralortskommunens övriga tätorter				
Övriga tätorter				
Glesbygd	- 2,9	- 39,7	- 3,9	- 31,4
Hela kommunen	- 3,5	- 29,7	-11,8	- 36,8

Befolkningen i centralorten har sedan mitten av 1960-talet fått bättre möjligheter att nå serviceutbudet. Förbättringarna har varit något större för bil än för kollektivtrafik. Detta beror på att antalet servicefunktioner i centralorten ökat, varvid förflyttningar över längre avstånd till andra kommuner onödiggjorts, samt att kollektivtrafikförbindelserna till andra kommuncentra med sådan service som ännu inte finns i kommunen försämrats något med givna restriktioner. Centralorten är den enda tätorten i kommunen varför mätvärden saknas i tabellens mellersta rader. Glesbygdsutvecklingen har varit påtagligt gynnsam. Detta beror mindre på befolkningsomfördelningen och mera på kollektivtrafikens utbyggnad i dessa perifera delar av kommunen. Befolkningens transportmässiga uppoffringar har minskat med några få procent för bil, men med en tredjedel för kollektivtrafiken.

Centralortskommunen och randkommuner är begrepp som knapast lämpar sig att använda i sammanhanget, eftersom kommunen färdigbildades redan på 1950-talet. Vid jämförelse mellan centralort och periferi i kommunen kan det konstateras att de senare delarna gynnats kraftigt av utvecklingen. Både befolkningens omfördelning och utbyggnaden av transportsystemet har bidragit till att motverka serviceutbudets utglesning i perifera delar. Förändringarna i kommunen som helhet har varit klart gynnsamma. Åtkomligheten har särskilt då det gäller kollektivtrafiken utvecklats gynnsamt. (Det

hypotetiska hushållets situation i skilda orter och kommundelar åren 1965 och 1979 redovisas i figur 34.)

Lidköpings kommun

Tabell 45. Lidköpings kommun. Befolkningens möjligheter att från skilda bostadsorter i kommunen nå samtliga servicefunktioner med givna restriktioner, samt ett hypotetiskt hushålls motsvarande möjligheter. Relativa förändringar i transportmässiga uppföringar 1965-1979

Bostadsorter	Hypotetiskt hushåll		Befolkning	
	Bil	Kollektivt	Bil	Kollektivt
Centralorten	0	0	0	0
Centralortskommunens övriga tätorter	0	0	0	0
Övriga tätorter	6,4	6,1	0,5	0,7
Glesbygd	4,3	5,2	-9,5	- 13,9
Hela kommunen	4,9	5,3	-1,0	- 2,6

Centralortsbefolkningen och befolkningen i centralortskommunens övriga tätorter har fått varken förbättrade eller försämrade möjligheter sedan mitten av 1960-talet. Servicens funktionsuppsättning var komplett redan vid periodens början, endast antalet utbudsenheter har förändrats vilket dock inte avspeglas i beräkningarna. Marginella förändringar av transportsystemet i dessa orter avspeglas inte heller i beräkningarna. Befolkningen i övriga tätorter har i stort sett oförändrad situation, vilket beror på att den omfördelats så att försämringar av den ortsbundna åtkomligheten motverkats. Även de små orterna i glesbygden har fått något försämrade möjligheter att nå serviceutbudet. Befolkningen har dock omfördelats till de orter som har den bästa åtkomligheten vilket gett en positiv utveckling både för bil och kollektiv trafik.

Varken centralortskommunen eller randkommunerna kan påstås ha gynnats under perioden. Befolkningens i randkommunerna möjligheter har visserligen förbättrats men det har främst berott på befolkningsomfördelningar och inte på att transportsystemet förbättrats

nämnavert. Överhuvudtaget har serviceutbudets kraftiga utglesning i kommunen främst kompenserats av befolkningens omfördelning. Transportsystemets utbyggnad har bidragit endast i begränsad omfattning. Förändringarna i kommunen som helhet har varit marginella. Åtkomligheten är ungefär densamma som vid mitten av 1960-talet. (Det hypotetiska hushållets situation i skilda orter och kommundelar åren 1965 och 1979 redovisas i figur 35.)

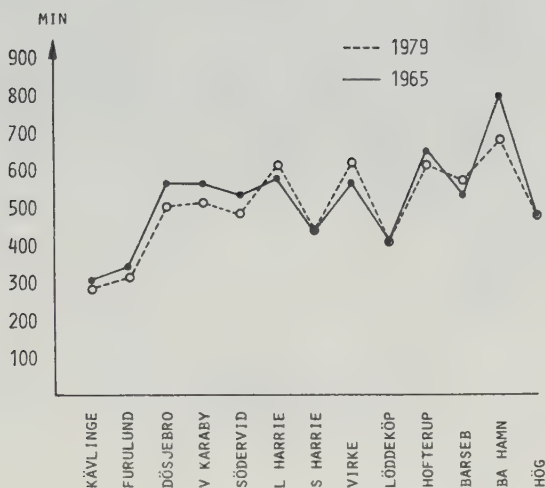
Luleå kommun

Tabell 46. Luleå kommun. Befolkningens möjligheter att från skilda bostadsorter i kommunen nå samtliga servicefunktioner med givna restriktioner, samt ett hypotetiskt hushålls motsvarande möjligheter. Relativa förändringar i transportmässiga uppoffringar 1965-1979

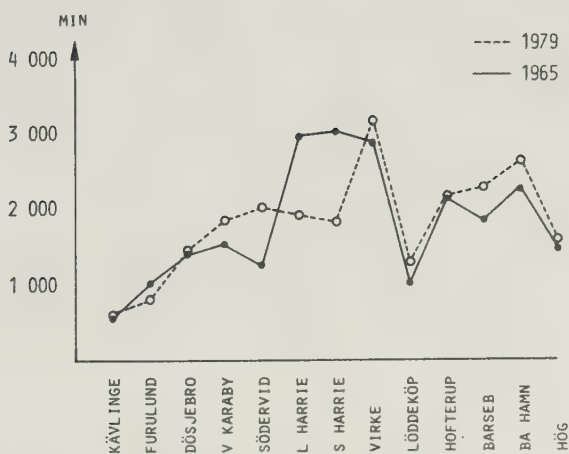
Bostadsorter	Hypotetiskt hushåll		Befolkning	
	Bil	Kollektivt	Bil	kollektivt
Centralorten	0	0	0	0
Centralortskommunens övriga tätorter				
Övriga tätorter	6,2	- 2,5	-4,3	- 13,7
Glesbygd	5,7	- 12,1	5,6	- 12,1
Hela kommunen	6,0	- 6,0	2,3	- 5,3

Befolkningen i centralortskommunen har fått varken förbättrade eller försämrade möjligheter under perioden. Servicens funktionsuppställning var komplett redan vid periodens början och transportsystemets marginella förändringar avspeglas inte i beräkningarna. Centralortskommunen saknar övriga tätorter, varför denna tabellrad saknar mätvärden. Befolkningen i övriga tätorter, dvs i randkommunerna, har fått bättre möjligheter främst beroende på att befolkningen omfördelats till orter med bäst åtkomlighet. Bidraget har dock även kollektivtrafikens utbyggnad. Befolkningsomfördelningen i glesbygden har knappast påverkat mätvärdena alls. Förändringarna kan helt tillskrivas den ortsbundna åtkomligheten, där främst kan konstateras att bilsituationen försämrats något men att kollektivtrafiksituationen förbättrats märkbart.

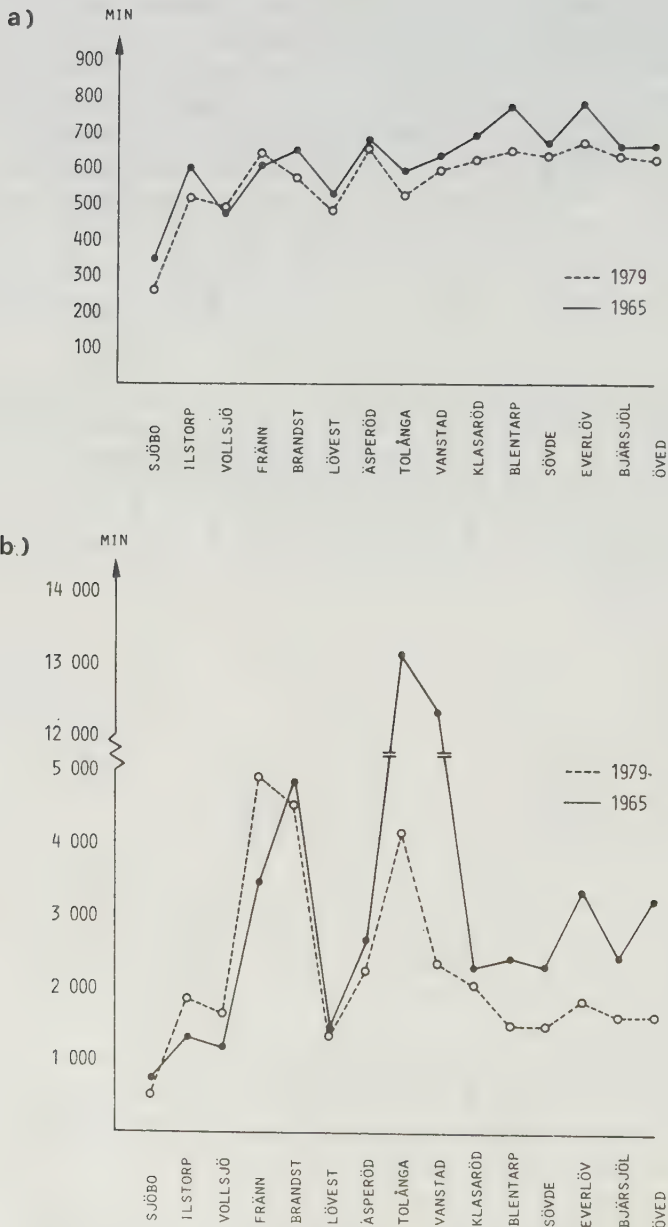
a)



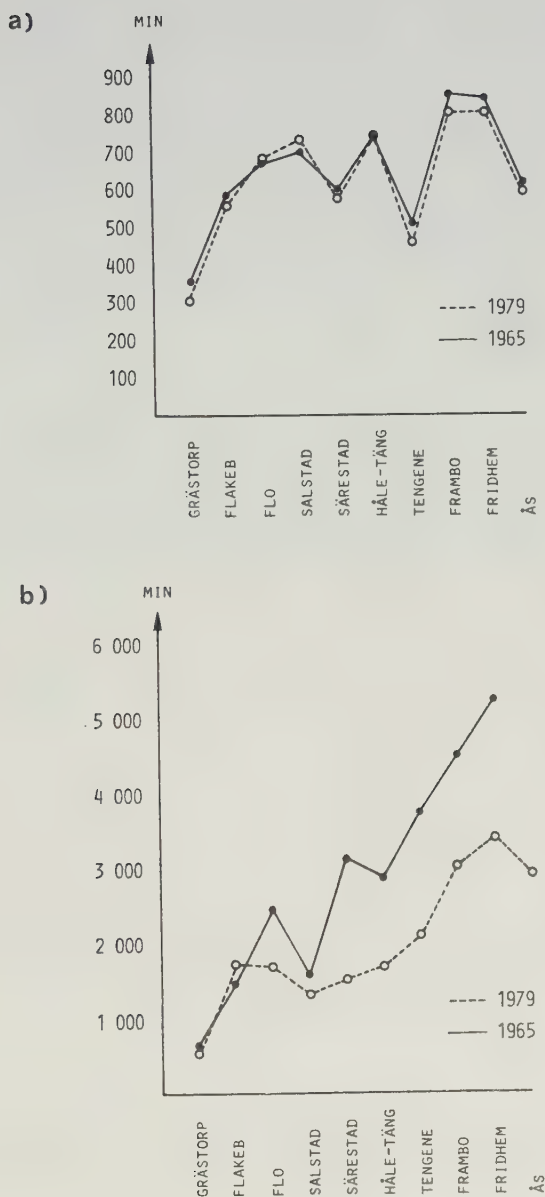
b)



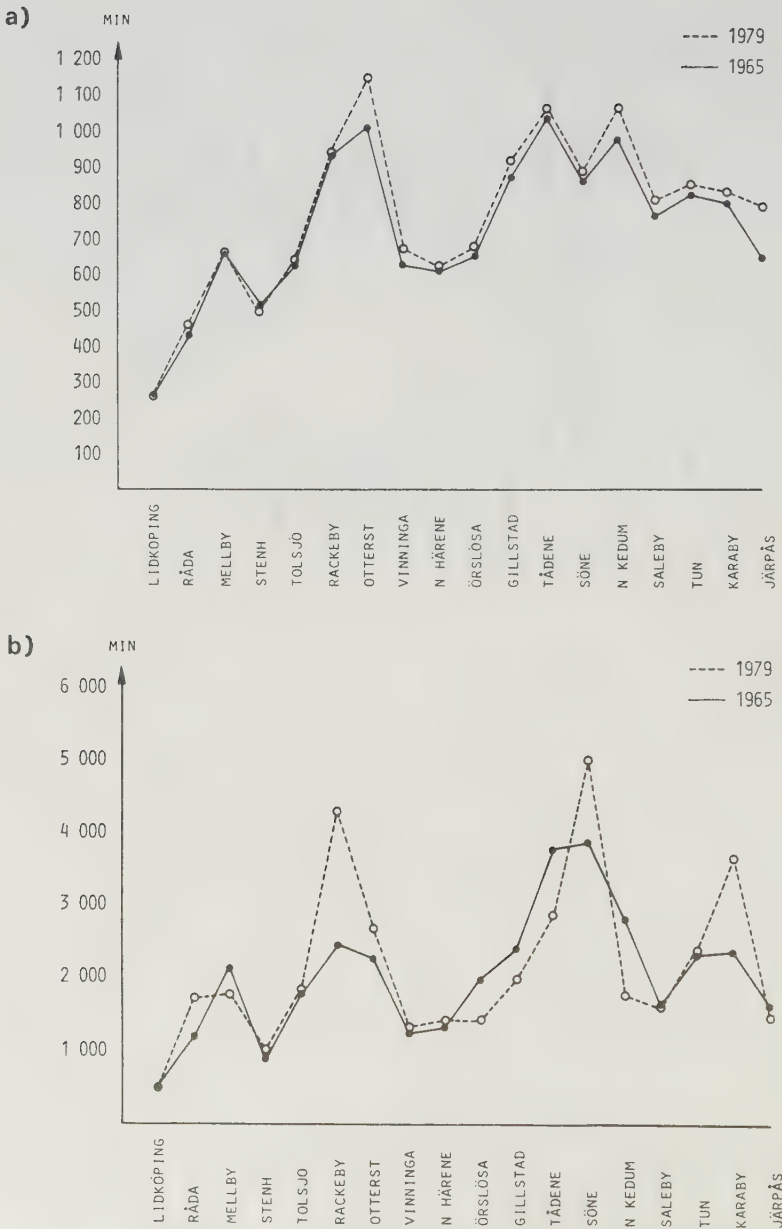
Figur 32. Kävlings kommun. Åtkomlighet till samtlig service under dagtid 1965 och 1979: a = bil, b = kollektivtrafik. Centralortskommunen, randkommunerna och deras orter ordnade från centrum till periferi (se karta). Låga värden = god åtkomlighet (se vidare texten).



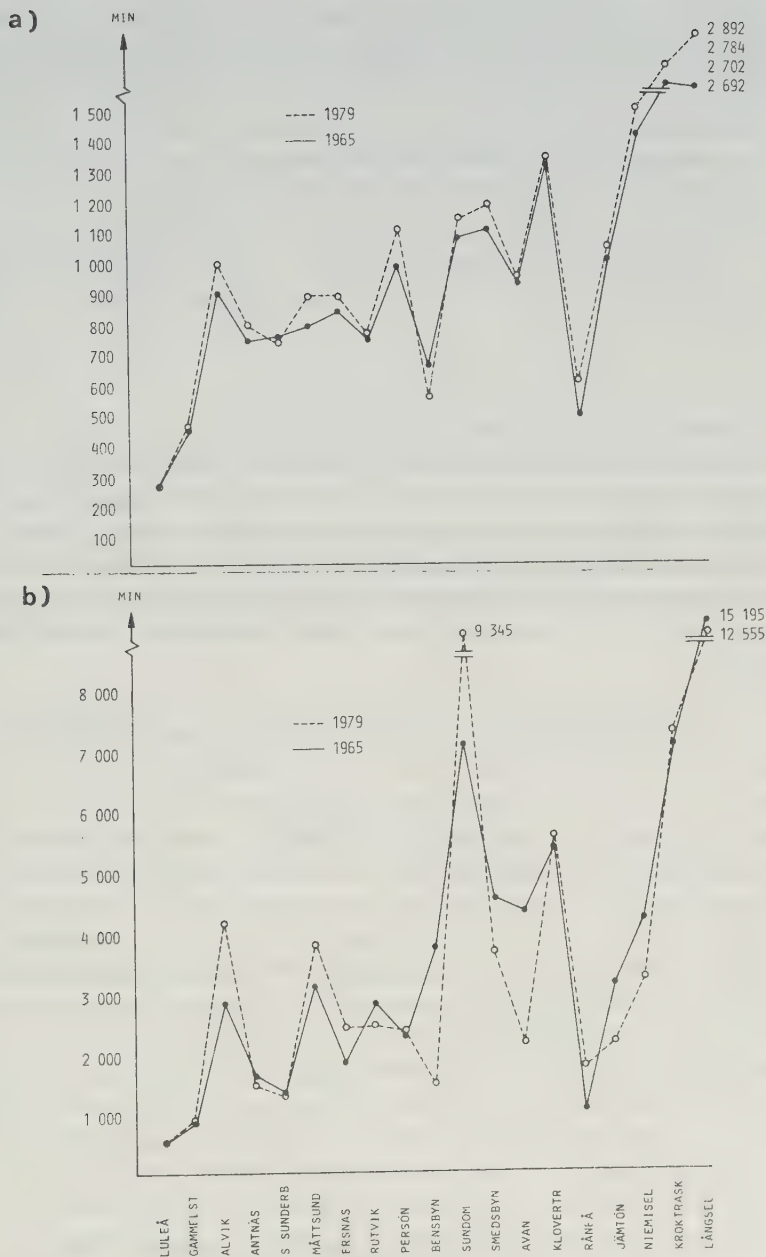
Figur 33. Sjöbo kommun. Åtkomlighet till samtlig service under dagtid 1965 och 1979: a = bil, b = kollektivtrafik. Centralortskommunen, randkommunerna och deras orter ordnade från centrum till periferi (se karta). Låga värden = god åtkomlighet (se vidare texten).



Figur 34. Grästorps kommun. Åtkomlighet till samtlig service under dagtid 1965 och 1979: a = bil, b = kollektivtrafik. Orterna ordnade från centrum till periferi (se karta). Låga värden = god åtkomlighet (se vidare texten).



Figur 35. Lidköpings kommun. Åtkomlighet till samtlig service under dagtid 1965 och 1979: a = bil, b = kollektivtrafik. Centralortskommunen, randkommunerna och deras orter ordnade från centrum till periferi (se karta). Låga värden = god åtkomlighet (se vidare texten).



Figur 36. Luleå kommun. Åtkomlighet till samtlig service under dagtid 1965 och 1979: a = bil, b = kollektivtrafik. Centralortskommunen, randkommunerna och deras orter ordnade från centrum till periferi (se karta). Låga värden = god åtkomlighet (se vidare texten).

Centralortskommunens situation har inte förändrats under perioden. En viss förbättring för randkommunerna kan konstateras, främst vad gäller kollektivtrafiken. Befolkningens omfördelning och transportsystemets uppbyggnad har tillsammans kompenserat serviceutbudets utglesning. Förändringarna i kommunen som helhet har varit marginella. Åtkomligheten är ungefär densamma som vid mitten av 1960-talet, dock med en viss förbättring av åtkomligheten med kollektiv trafik. Det hypotetiska hushållets situation i skilda orter och kommundelar åren 1965 och 1979 redovisas i figur 36.)

De mellankommunala skillnadernas förändring

Den allmänna serviceutvecklingen diskuterades i ett tidigare kapitel. En av de frågeställningar som behandlades i det sammanhanget var om skillnaderna ökat eller minskat kommunerna emellan. Såväl servicens sammansättning, driftsbudgetens totala omfattning som samhällskapitalet analyserades med den s k variationskoefficienten, vars värden indikerade om skillnaderna ökat eller minskat under skilda perioder.

Denna frågeställning skall tas upp på nytt. Befolkningens transportmässiga uppföringar för att nå samtliga servicefunktioner har beräknats för centralortskommunerna och randkommunerna vid mitten av 1960-talet, liksom för de färdigbildade kommunerna vid slutet av perioden. Variationskoefficienterna i de olika fördelningarna har därefter fastställts och kan relateras till varandra. Eftersom befolkningsantalet varierar mellan kommunerna kan mätvärdena inte jämföras utan att de först standardiseras. Detta har skett genom att reducera mätvärdena till att gälla per 100 invånare. Variationskoefficienterna är följaktligen baserade på dessa standardiserade mätvärden för kommunerna (tabell 47).

Variationerna i befolkningarnas möjligheter att nå service har minskat kraftigt kommunerna emellan. Variationskoefficienterna för de gamla kommunerna var 36 respektive 175 vid mitten av 1960-talet, medan motsvarande värden för de sammanslagna kommunerna var endast 9 respektive 16 vid slutet av perioden. Koefficienterna har även beräknats för befolkningarna i de fiktiva kommunerna år 1965, dvs för befolkningarna i de gamla kommuner som skulle komma att bilda de sammanslagna kommunerna i samband med indelningsreformen. Variationskoefficienterna var för dessa fiktiva kommuner 15 respektive 41 vid mitten av 1960-talet. Variationen mellan kom-

Tabell 47. Befolkningens transportmässiga uppoffringar för att nå samtliga servicefunktioner från bostadsorterna i kommunerna. Variationskoefficienter för bil och kollektivtrafik åren 1965 respektive 1979

	Variationskoefficienter	
	Bil	Kollektivt
Kommuner 1965	36	175
Fiktiva kommuner 1965	15	41
Kommuner 1979	9	16

munerna minskade följaktligen som en direkt följd av genomsnittseffekten i samband med reformen, vilket dock är mindre intressant i sammanhanget. Minskningen av variationskoefficienterna för de fiktiva kommunerna år 1965 ned till de som gällde för de sammanlagda kommunerna år 1979 är den mest betydelsefulla, eftersom den direkt avspeglar hur de faktiska skillnaderna mellan befolkningarnas transportmässiga uppoffringar minskat under perioden.

SERVICENS ÅTKOMLIGHET FRÅN ARBETSORTERNA

För hushåll med förvärvsarbete med medlemmar kan arbetsorten vara identisk med serviceorten, varför möjligheterna att nå service i samband med arbetsresor är väsentliga att uppmärksamma. Därigenom kan den bild av utvecklingen som tecknades i föregående avsnitt kompletteras.

Centralorterna, övriga tätorter och mindre orter i glesbygd definieras som bostadsorter i kommunerna. Ett hypotetiskt hushåll flyttas runt till dessa bostadsorter och beräkningar genomförs av möjligheterna att nå de största arbetsorterna i kommunerna (centralorterna) och deras omgivningar (enligt pendlingsdata). Analysen kompletteras med möjligheterna att nå serviceutbudet i dessa orter med givna restriktioner.

Arbetsiderna förutsätts vara mellan 08.00 och 16.00 och villkoren är att det hypotetiska hushållets förflyttningar till arbetsorterna måste ske inom intervallet 06.00 och 08.00, samt förflyttningarna tillbaka till bostadsorterna måste äga rum inom intervallet 16.00 och 19.00. Servicefunktionerna i arbetsorterna kan därför besökas mellan 16.00 och 18.00 med beaktande av återresornas villkor.

Förvärvsarbetande med bil som färdmedel kan från nästan samtliga bostadsorter nå de större arbetsorterna och de serviceutbud som finns i dessa med de restriktioner som gäller. För kollektivtrafikresenären är förhållandena annorlunda. Vissa arbetsorter kan överhuvudtaget inte nås med kollektivtrafik och de orter som är åtkomliga ger högst varierande möjligheter till service beroende på transportsystemets flexibilitet i samband med återresorna till bostadsorterna.

Med bilen som färdmedel har endast marginella förändringar ägt rum sedan mitten av 1960-talet. Redovisningen skall därför koncentreras till kollektivtrafikens utveckling. De beräkningar som skall redovisas är de andelar av befolkningen i skilda delar av kommunerna som 1965 respektive 1979 kunde nå centralortens arbetstillfällen och service samt de tre största arbetsorterna i omgivningen med de restriktioner som ställts upp. Beräkningarna anger dessutom de frihetsgrader (vistelsetidskombinationer) som tillåter servicebesök i arbetsorterna¹⁾.

Centralorten i *Kävlinge kommun* hade redan vid mitten av 1960-talet en gynnsam situation. Befolkningen i dess helhet kunde då nå de största arbetsorterna i omgivningen. Samma förhållande rådde vid slutet av perioden. Antalet vistelsetidskombinationer i dessa orter har dock ökat betydligt och vidgat servicemöjligheterna. Bästa utvecklingen har centralortskommunens övriga tätorter haft. Både de andelar av befolkningen som kan nå centralorten och övriga större arbetsorter har ökat, särskilt markant är ökningen då det gäller arbetsorter utanför kommunen. Servicemöjligheterna har genom vistelsetidskombinationerna fördubblats. För befolkningen i de andra tätorterna och i glesbygden har situationen försämrats. Centralortskommunen, särskilt då de mindre och perifert belägna tätorterna, har följaktligen gynnats i utvecklingen, medan motsatsen gäller för randkommunen. Betraktas befolkningens situation totalt sett i kommunen, kan konstateras att service- och arbetsmöjligheterna i centralorten varit tämligen konstanta under perioden, medan motsvarande möjligheter i större arbetsorter utanför kommunen förbättrats kraftigt. Befolkningsandelen som kan nå centralortens arbetstillfällen har legat kring 85 procent under perioden, medan andelen som kan nå de tre största arbetsorterna ökat från 70 till 85 procent. Servicemöjligheterna genom vistelsetidskombinationerna ökade endast i det senare fallet, men då i betydande omfattning.

1) Antagandena och beräkningstekniken diskuterades betydligt utförligare i rapporten *Förnyelse och variation i ortssystemet KDFG*, rapport 3, DsKn 1980:6 ss 209-223.

Centralortsbefolkningen i *Sjöbo kommun* har endast fått marginellt förbättrade servicemöjligheter i arbetsorterna, detta genom att vistelsetidskombinationerna ökat. Centralortskommunen saknar andra tätorter, varför de fortsatta kommentarerna gäller randkommunernas tätorter och glesbygd. För dessa kan konstateras att endast fem procent av befolkningen kunde nå centralortens service och arbetstillfällen vid mitten av 1960-talet. Denna andel har ökat till ca 25 procent fram till periodens slut. Befolkningens möjligheter att nå de större arbetsorterna utanför kommunen var obefintliga både vid början av perioden och vid dess slut. Förbättringarna har gällt randkommunerna, men i mycket begränsad utsträckning. Befolkningen som kan nå centralortens service- och arbetstillfällen har totalt sett i kommunen ökat från 30 till 55 procent och då det gäller de större arbetsorterna från 18 till 25 procent. Servicemöjligheterna genom vistelsetidskombinationerna har förbättrats marginellt.

Mätbara förändringar i *Grästorps kommun* kan konstateras endast för befolkningen i glesbygd. Befolkningsandelen som kan nå centralortens service och arbetstillfällen har knappast förändrats, men vistelsetidskombinationerna har klart ökat. Vidare har den andel som kan nå de större arbetsorterna ökat från 10 till 30 procent, samtidigt som servicemöjligheterna i dessa orter vidgats kraftigt. Förbättringarna har gällt kommunens perifera delar, även om förbättringarna varit måttliga. Den andel av befolkningen totalt i kommunen som kan nå service- och arbetstillfällen i centralorten har legat kring 50 procent under perioden, medan motsvarande andelar som kan nå större arbetsorter i kommunens omgivning ökat från 35 till 60 procent. Servicemöjligheterna i de senare orterna har förbättrats påtagligt.

Centralorten i *Lidköpings kommun* erbjöd redan under 1960-talet goda möjligheter att nå de övriga större arbetsorterna i omgivningen, trots att denna centralort själv är den dominerande arbetsorten i regionen. Befolkningen i dess helhet kunde både vid periodens början och vid dess slut nå de andra arbetsorterna, dessutom med samma servicemöjligheter till följd av oförändrade vistelsetidskombinationer. Även befolkningen i centralortskommunens övriga tätorter hade oförändrade möjligheter vid periodens slut. Endast en tredjedel kunde dock nå de större arbetsorterna i kommunens omgivning. Befolkningen i övriga tätorter har fått bättre möjligheter att nå centralortens service och arbetstillfällen, medan knappast någonting hänt då det gäller de övriga arbetsorterna. Situationen i glesbygden har försämrats svagt under perioden. Centralortskommunen har följaktligen åtkomlighetsmässigt stått still sedan 1960-talet, medan svaga förbätt-

ringar kan konstateras i randkommunerna. Den befolkningsandel totalt sett som kan nå centralortens service och arbetstillfällen har legat oförändrad kring 95 procent under perioden, medan andelen som kan nå övriga arbetsorter legat kring 65 procent, inga större vistelsestidsförändringar kan märkas i detta helhetsperspektiv.

Centralortsbefolkningen i *Luleå kommun* har fått kraftigt ökade möjligheter att nå service och arbetstillfällen i arbetsorter utanför kommunen, detta trots att Luleå själv är den största arbetsorten i regionen. Servicemöjligheterna har främst vidgats till följd av ökade vistelsetidskombinationer. Befolkningen i de övriga tätorterna har fått klara förbättringar både vad gäller att nå service och arbetstillfällen i centralorten och i övriga större arbetsorter. Måttliga försämringar har kan noteras i glesbygden. Både centralortskommunen och randkommunerna har haft en positiv utveckling, något mera för randkommunerna. Befolkningsandelen totalt som kan nå centralorten har ökat några få procent till 95 procent, medan motsvarande andel som kan nå övriga arbetsorter ökat från ca 30 procent till 60 procent. Servicemöjligheter har vidgats, särskilt i senare fallet, till följd av ökat antal vistelsetidskombinationer.

De mellankommunala skillnadernas förändring

De befolkningsandelar som kunde nå centralortens respektive de övriga större arbetsorternas service och arbetstillfällen har beräknats både för centralortskommunerna och randkommunerna år 1965, liksom för de färdigbildade kommunerna år 1979. Variationskoefficienterna i de skilda fördelningarna har fastställts och kan relateras till varandra.

Tabell 48. Andel av befolkningen i kommunerna som kunde nå service och arbetstillfällen i arbetsorter åren 1965 och 1979. Variationskoefficienter i fördelningarna vid skilda tidpunkter

	Centralortens service- och arbetstillfällen	Övriga större arbetsorter
Kommuner 1965	60	99
Fiktiva kommuner 1965	36	48
Kommuner 1979	26	33

Variationen kommunerna emellan har minskat kraftigt under perioden. Variationskoefficienterna för de gamla kommunerna under 1960-talet var 60 respektive 99, vilka automatiskt minskade med hälften som direkt följd av genomsnittseffekten i samband med indelningsreformen (framgår vid jämförelse med de fiktiva kommunernas koefficienter). Variationsminskningen har dock fortsatt efter reformen. Variationskoefficienten 26 respektive 33 antyder minskningen, men indikerar samtidigt att det fortfarande finns skillnader kommunerna emellan.

GENERALISERINGAR I MÄTTEKNIKEN

Befolkningens relativa andelar är i olika avsnitt multiplicerade (vägda) med åtkomlighetsvärdena för bostadsorterna (mätpunkterna) för att ge en bild av hur åtkomligheten utvecklats i vidare mening under perioden. Eftersom befolkningen är fördelad till många fler orter i kommunerna än antalet undersökta bostadsorter, är befolkningsfördelningen respektive år generaliserad i beräkningarna, dvs knuten till de mätpunkter för vilka värden finns. Befolkningen är känd för centralorterna, tätorterna, glesbygdsdelar av församlingar och hela församlingar respektive år. Mätpunkter är alltid centralorterna och tätorterna. Därutöver är även en del mindre orter i glesbygdsdelarna mätpunkter. Generellt kan ett problem sägas vara att antalet mätpunkter är för få för att på ett korrekt sätt behandla glesbygdsdelarna i församlingarna.

I tabell 49. redovisas antalet mätpunkter per km² i respektive kommuner. Kävlinge är den kommun som har det största och Luleå den kommun som har den minsta antalet mätpunkter i förhållande till ytan. Sjöbo, Grästorp och Lidköping intar en slags mellanställning

Tabell 49. Antal mätpunkter per km² i respektive kommuner

Kommuner	1965	1979
Kävlinge	0,08	0,08
Sjöbo	0,03	0,03
Grästorp	0,04	0,04
Lidköping	0,03	0,03
Luleå	0,01	0,01

med värden som ligger mycket nära varandra. Eftersom antalet mätpunkter är detsamma respektive år, är värdena också desamma 1965 och 1979.

Befolkningen i centralorterna och tätorterna får alltid en korrekt behandling i beräkningarna, medan generaliseringsproblemen gäller glesbygdsbefolkningen. I tabell 50. redovisas antalet mätpunkter per km² i relation till andelarna glesbygdsbefolkning i respektive kommun. Relationstalen i tabellen avspeglar generaliseringen då glesbygdsbefolkningen knyts till mätpunkterna.

Tabell 50. Antal mätpunkter per km² i relation till andelarna glesbygdsbefolkning i respektive kommun

Kommuner	1965	1979
Kävlinge	0,32	0,57
Sjöbo	0,05	0,06
Grästorp	0,06	0,07
Lidköping	0,09	0,10
Luleå	0,07	0,08

Som framgår av tabellen ökar värdena genomgående mellan 1965 och 1979, vilket naturligtvis beror på en minskning av andelen glesbygdsbefolkning i kommunerna under perioden. Det som främst bör understrykas är dock skillnaden mellan Kävlinge och de övriga kommunerna och likheterna i relationstalen för dessa övriga kommuner. Relationstalen bör tolkas så att Kävlinge glesbygdsbefolkning har utsatts för den minsta generaliseringen vid anknytningen till mätpunkterna, medan kraftiga generaliseringar skett då de övriga kommunernas glesbygdsbefolkning knutits till mätpunkterna. De senare kommunerna har dock behandlats på ett i det närmaste likvärdigt och jämförbart sätt. Så länge utvecklingen undersök inom kommunerna mellan 1965 och 1979 medför generaliseringarna inga problem vid tolkningen av resultaten, eftersom samma principer används vid respektive år. Då däremot kommunerna jämförs med varandra vid olika tidpunkter, vilket görs då variationsutvecklingen (kommunala skillnader) följs över tid, bör det uppmärksammas att Kävlinges åtkomlighetsvärden inte är så gynnsamma i förhållande till övriga kommuner som de borde vara. De andra kommunerna kan dock jämföras med varandra utan större risk för felaktiga slutsatser till följd av de gjorda

generaliseringarna.

SAMMANFATTNING

Hushållens möjligheter att nå service och arbetstillfällen har undersökts på två kompletterande sätt. Det ena sättet gick ut på att ett hypotetiskt hushåll flyttade runt mellan skilda bostadsorter i kommunerna och med dessa som utgångspunkt genomförde alternativa förflyttningar i omgivningarna med givna restriktioner. Bästa alternativa möjligheter ingick i de sammanfattande måtten. Med detta sätt att mäta renodlades åtkomlighetens förändring till följd av serviceutbudets omstrukturering och transportsystemets förändrade uppbyggnad. Befolkningens fördelning beaktades inte utan bara den enskilda hushållets situation och hur denna förändrades över tiden. Det andra sättet byggde på att det första därigenom att befolkningens fördelning vid de skilda undersökningstillfällena användes för att multiplicera upp det hypotetiska hushållets mätvärden i orterna och kommunerna. Med detta andra sätt att mäta renodlades befolkningens möjligheter och transportmässiga uppföringar totalt sett, som en kombination av befolkningens omfördelning och de förändringar i omgivningen som nämndes tidigare.

Med det första sättet att mäta erhålls följande resultat. Möjligheterna att nå både service och arbetstillfällen har ökat generellt i kommunernas ortssystem sedan mitten av 1960-talet. De centralorter som definitionsmässigt hade fullvärdig service redan vid periodens början har genomgått ganska måttliga förändringar, medan de centralorter som kompletterats med servicefunktioner förbättrats av naturliga skäl. Övriga tätorter och glesbygd har i många fall fått klart förbättrade möjligheter, ganska ofta i små och perifert belägna orter. Centralortskommunernas orter har inte systematiskt gynnats på bekostnad av randkommunerna. Bakom denna utveckling ligger flera samverkande faktorer, vilka berörts i tidigare kapitel. För det första har centralorterna, som redan nämnts, i vissa kommuner kompletterats med servicefunktioner och arbetstillfällen som inte fanns vid periodens början. Centralorterna har beträffande funktionsuppsättningarna kommit att likna varandra allt mer över tiden. Det förhållandet att servicefunktioner tillförts kommunerna, eller hellre de områden som kom att bilda de nya kommunerna, har minskat transportarbetet och ökat möjligheterna att nå serviceutbudet jämfört med tidigare då nödvändiga förflyttningar ibland fick ske till andra cent-

ralorter. Vidare gäller att den kommunala servicens relativa decentralisering kraftigt bidragit till att åtkomligheten förbättrats totalt sett. Att övrig service koncentrerats till centralorterna och de större tätorterna samtidigt som den glesats ut i glesbygden har i mycket stor utsträckning kompenseras av att transportsystemet, särskilt då dess kollektiva del, byggts ut i kommunerna. Centralorterna och tätorterna liksom mindre orter i periferierna har länkats samman på sätt som ökat åtkomligheten till serviceutbudet, samtidigt som i många fall tvärförbindelser byggts upp i ortssystemen. Service- och transportmässigt utgör de nya kommunerna fullvärdiga funktionella enheter, vilket klart skiljer dem från kommunerna på 1960-talet. Då det gäller möjligheterna att nå arbetstillfällen har de flesta bostadsorter i kommunerna fått förbättringar genom att transportmöjligheterna vidgats till större arbetsorter i regionerna.

Med det andra sättet att mäta erhålls följande resultat. Befolkningens samlade transportmässiga uppföringar och möjligheter att nå service och arbetstillfällen har förbättrats ännu kraftigare än vad mätningarna av ortssystemens utveckling gav anledning tro. Denna förbättring beror på att befolkningens relativt sett omfördelats till de orter som haft den gynnsammaste åtkomlighetsutvecklingen i kommunerna. Såväl delbefolkningarna i tätorterna och glesbygd som befolkningen totalt sett i kommunerna har fått bättre möjligheter och mindre transportmässiga uppföringar. Befolkningen i centralortskommunen kan inte påvisas ha haft en relativt sett gynnsammare utveckling än befolkningen i randkommunerna. Det bör dock understrykas att situationen inte förbättrats kraftigt i samtliga undersökta kommuner. Ingen kommun uppvisar dock försämringar under perioden.

Analysen av skillnaderna mellan befolkningarnas möjligheter att nå service och arbetstillfällen i kommunerna år 1965 respektive år 1979, pekar på att skillnaderna mellan kommunerna jämnats ut kraftigt under perioden. Denna utjämning beror inte endast på den genomsnittseffekt som omedelbart uppkommer då flera små kommuner läggs samman till färre stora kommuner, utan även på att befolkningens faktiska möjligheter inom givna områden alltmer kommit att likna varandra över tiden.

SYSTEMPERSPEKTIV

INLEDNING

Servicestandardens tillväxt och variationsutveckling från 1960-talet och framåt har behandlats i den hittillsvarande framställningen. Både servicens allmänna förändring sett över en rad skilda verksamheter och servicens tillgänglighet inom kommunerna har granskats. Huvudtendensen, med väsentliga avvikelser, har varit en variationsminskning mellan kommunerna. För att förklara denna utveckling har ett flertal s k allmänna och kommunala bestämningsfaktorer analyserats över tiden, varefter de kopplats samman med servicestandardens förändring. Beräkningstekniskt har det gått till så att takten i servicestandardens variationsutveckling analyserats parallellt med takten i bestämningsfaktorernas variationsutveckling, vilket tillsammans med kunskap om bestämningsfaktorernas verkningssätt bidragit till att förklara de väsentligaste dragen i utvecklingen under perioderna som undersökts.

Servicestandardens tillväxt och variationsförändring i det långa tidsperspektivet har behandlats med stöd av ett begränsat kommunurval. Det har funnits flera skäl till detta. Ett sådant skäl har varit att vissa av de allmänna bestämningsfaktorernas betydelse i kommunerna har krävt så inträngande observationer att detta endast varit möjligt i ett fåtal kommuner. Ett annat skäl har varit att det allmänna, gemensamma och typiska i utvecklingen bör avspeglas även i ett begränsat kommunurval, medan däremot analyser av skillnader kräver ett bredare urval. Det kanske viktigaste skälet har emellertid varit att genomföra analysen av servicens allmänna tillväxt och variationsutveckling i samma kommuner som undersökts med avseende på tillgänglighet och inomkommunal utveckling, där arbetsinsatsen i samband med materialinsamlingen begränsade antalet kommuner kraftigt.

NYA FRÅGESTÄLLNINGAR OCH DERAS BEGRÄNSNINGAR

Den fortsatta framställningen skall ta fasta på de skillnader i servicestandard som rådde mellan kommunerna vid olika tidsmässiga tvärsnitt från 1960-talet och framåt. De allmänna och kommunala bestämningsfaktorer som redan använts för att förklara variationsminskningen, de ökade likheterna, skall fortsättningsvis tillämpas för att förklara de skillnader som visserligen minskat men som hela tiden funnits i kommunsystemet vid givna tidpunkter. Det kan påstås att de allmänna bestämningsfaktorerna varit de som mest bidragit till variationsminskningen över tid och som därför kom att spela väsentliga roller i den tidigare framställningen. På samma sätt kan påstås att det kanske framförallt varit de kommunala bestämningsfaktorerna som varit av betydelse då det gäller att förstå de skillnader som rådde mellan kommunerna i tidsmässiga tvärsnitt. Den fortsatta framställningen skall koncentreras till dessa skillnader på ett mera systematiskt sätt än hittills, vilket kan komplettera bilden av utvecklingen.

Vidare kan speciella kommungrupper identifieras i dessa tidsmässiga tvärsnitt av kommunsystemet och deras specifika utveckling kan följas på sätt som det tidigare angreppssättet inte tillät. Detta kräver då ett betydligt bredare och mera representativt kommunurval.

UPPLÄGGNING OCH GENOMFÖRANDE

Servicestandard kan inte mätas i reala termer eftersom sådana data inte kan erhållas för någon längre tidsperiod. Analyserna kommer i stället att ske i kostnadstermer, vilka i sig kan ge upphov till vissa jämförbarhets- och tolkningsproblem. Bl a måste de kommunala produktionskostnadsvariationerna i landet neutraliseras (se vidare nedan).

Servicestandard skall mätas med avseende på dess sammansättning, fördelning på huvudtitlar, och servicestandardens nivå i termer av per capita kostnader. Basår för tvärsnittsstudierna är åren 1965, 1975 respektive 1979. För det förstnämnda året kan servicestandardens sammansättning inte redovisas för hela urvalet, endast bruttodriftskostnaderna per capita, kapitalkostnader per capita och samhällskapital per capita. De två därpå följande åren kan däremot behandlas även med avseende på servicestandardens sammansättning, så långt den kan beskrivas med huvudtitlarnas tämligen grova uppdelning. Eftersom ganska omfattande forskning redan behandlat service-

standardens kommunala skillnader vid de två senare tidpunkterna kan bilden förtydligas genom att resultaten jämföres med varandra. Redovisningen av analyserna kommer att begränsas till den första och den sista tidpunkten, medan den mellersta tvärsnittsstudien kommer att användas som riktmärke för kommentarer kring när vissa förändringar i kommunsystemet ägde rum.

Bland de kommunala bestämningsfaktorer som skall förklara servicestandardens skillnader i tvärsnittet kan nämnas den politiska faktorn. Det gäller då inte stat- och kommunrelationen utan vad de partipolitiska majoritetsförhållandena i kommunerna kan förklara av skillnaderna, givet kommunernas handlingsutrymme totalt sett. Andra specifika faktorer är andelen centralortsbefolkning, tätortsgrad, befolknings(kommun)storlek, pendling, ålderssammansättning, näringsgrenssammansättning och kommunernas sammanläggningshistoria. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt kommunernas sätt att finansiera verksamheten. Den politiska faktorn är med och påverkar valet av finansieringsformer, varför dessas relativa betydelse är av stort intresse i sammanhanget. De specialdestinerade bidragens, avgifternas, investeringsbidragens och lånens andelar av drifts- och kapitalbudgetarna skall granskas och bl a jämföras med den allmänna kommunalskattens och skatteutjämningsbidragens betydelse. Vidare skall beskattningsbenägenhetens betydelse i förhållande till skattekraften undersökas. En fullständig analys av finansieringens betydelse kan dock endast göras för de två senare tidpunkterna, en mera begränsad för den första tidpunkten.

Analyserna av varje tvärsnitt sker med två skilda angreppssätt. Det första angreppssättet innebär att samtliga kommuner delas upp i tre grupper. Med utgångspunkt från servicestandarden (driftbudgetkostnader per invånare totalt) avgränsas en högbudgetgrupp, en mediumbudgetgrupp och en lågbudgetgrupp. Servicestandarden och de specifika faktorerna för dessa tre grupper redovisas som medelvärden för att frammana en bild av kommunsystemet som helhet i landet vid olika tidpunkter. Medelvärdesansatsen pekar bl a på vilka kombinationer av specifika faktorer som bestämmer i vilken grupp kommunerna hamnar. Det andra angreppssättet är mera statistiskt renodlat och innebär att servicestandarden korreleras till samtliga specifika faktorer och för samtliga kommuner i de respektive tvärsnitten. Därigenom kan förklaringsvärdet hos samtliga faktorer särskiljas så långt det är möjligt, samtidigt som förändringarna i faktorernas förklaringsvärde kan följas över tiden.

Vidare skall »vinnare» och »förlorare» i den kommunala utvecklingen specialgranskas med hjälp av tvärsnittsstudierna. Det går till på så sätt att högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommunerna vid periodens början »öronmärks», varefter deras klättring uppåt eller nedåt i den kommunala utvecklingsstegen följs framåt i tiden, till periodens slut. Frågan gäller vad som hänt t ex de kommuner som var högbudgetkommuner vid periodens början. Hur många av dessa finns kvar bland högbudgetkommunerna vid periodens slut (efter kommunsammanläggningarna) och hur många har fallit ned i medium- respektive lågbudgetkommunerna? Samma fråga ställs då det gäller medium- och lågbudgetkommunerna vid periodens början. Hur många av dessa finns kvar i dess relativa grupper och hur många har rört sig upp respektive ner över tiden? Kommunernas klättring i utvecklingsstegen beror dels på deras egna specifika egenskaper (förändringspotential) vid periodens början och hur dessa förändrats över tiden, dels på vilka andra kommuner de lagts samman med under perioden. »Vinnarna» och »förlorarna» kan identifieras som extremfallen i utvecklingen. Som vinnande kommuner betraktas de som hållit sig kvar på toppen över perioden och de som nått dit upp från botten. På motsvarande sätt kan som förlorande kommuner betraktas de som fallit från topp till botten och de som blivit kvar på botten under perioden som helhet. Vinnarna och förlorarna skall granskas. Vad var det som kännetecknade dessa kommuner från början, vilken har varit deras sammanläggningshistoria, vad har varit utmärkande för deras utveckling i övrigt under perioden? Det bör dock understrykas att vinnare och förlorare är begrepp som används i relativ mening. Vinnare har samtliga kommuner varit i den meningen att servicestandarden och det kommunala engagemanget ökat kraftigt över tiden till följd av de allmänna bestämningsfaktorernas påverkan och det gemensamma i de specifika faktorernas påverkan (närlivsutveckling, sysselsättningsgrad, skattekraft, m m). Frågan avser vilka kommuner som vunnit mest respektive minst.

KOMMUNURVAL OCH KÄLLMATERIAL

Valet av kommuner har skett med utgångspunkt från de färdigbildade kommunerna. 30 kommuner har valts slumpmässigt ur det s k 50-urval som tillskapades av Kommunaldemokratiska forskningsgruppen år 1979. Detta urval är ett statistiskt kontrollerat urval som tillfredsställande representerar landets kommuner. Begränsningen till

Tabell 51. Val av kommuner

(S = stad, K = köping, Övriga = landskommuner)

Centralorts- kommun 1965	Antal randkom- muner 1965 ¹⁾	Färdigbil- dad kommun	Färdigbil- dad år
Trelleborg (s)	5	Trelleborg	1967
		Staffanstorp	1952
Sjöbo (k)	4	Sjöbo	1974
Kävlinge (k)	5	Kävlinge	1974
Broby	3	Ö Göinge	1974
Halmstad (s)	3	Halmstad	1974
Ljungby (s)	7	Ljungby	1971
Torsås	1	Torsås	1971
Kalmar (s)	5	Kalmar	1971
		Gnosjö	1952
Tranemo	3	Tranemo	1974
		Partille	1952
Eksjö (s)	3	Eksjö	1971
		Grästorp	1952
Valdemarsvik (k)	3	Valdemarsvik	1971
Lysekil (s)	2	Lysekil	1971
Munkedal	3	Munkedal	1974
Lidköping (s)	7	Lidköping	1969
Töreboda	3	Töreboda	1971
Kumla (k)	2	Kumla	1971
Stora Kil	2	Kil	1971
Avesta (s)	4	Avesta	1967
Uppsala (s)	8	Uppsala	1974
Tierp (k)	6	Tierp	1974
Luleå (s)	2	Luleå	1969
Inre stödområdet:			
Berg	4	Berg	1971
Åre	3	Åre	1974
		Sorsele	1952
		Arjeplog	1952
		Överkalix	1952
Antal totalt:			
23 (30)	88	30	

1) Delar av eller hela kommuner.



Figur 37. Karta över kommunurvalet.

30 kommuner har skett för att minska arbetsinsatsen vid materialinsamlingen. För varje ytterligare färdigbildad kommun som tas med ökar nämligen antalet ursprungliga kommuner, för vilka data även skall insamlas, med fyra. Antalet centralorts- och randkommuner år 1965, som kom att bilda de 30 valda kommunerna, var 118. För samtliga dessa kommuner har statistiskt material bearbetats och sammanställts ur offentlig statistik (se nedan). De 30 kommunerna valdes som nämnts slumpmässigt ur 50-urvalet, dock med ett villkorligt tillägg, nämligen att andelen inre stödområdets kommuner skulle vara lika stor som deras faktiska andel av samtliga kommuner i landet. Det inre stödområdets kommuner kommer att ges en speciell behandling i den fortsatta framställningen, dels beroende på att servicestandarden i kostnadstermer är svår att jämföra med övriga kommuner bl a till följd av högre produktionskostnader, dels beroende på att kommunutvecklingen är särskilt intressant att uppmärksamma i stödområdet eftersom skatteutjämningsbidragen varit ett påtagligt inslag i regionalpolitiken.

Servicestandardens variationer redovisas med stöd av material ur »Kommunernas finanser» åren 1965, 1975 och 1979 och »Årsbok för Sveriges kommuner», samma år. De specifika förklarings- eller bakgrundsfaktorerna är hämtade från flera olika källmaterial. Uppgifter om de politiska majoritetsförhållandena i kommunerna härrör från »Sveriges officiella statistik», allmänna val, kommunala valen 1962:II. 1973 del 2 samt 1976 del 2. Övriga faktorer eller förhållanden i kommunerna har hämtats ur »Statistisk Årsbok» 1965, 1975 och 1979: Fob 1965 1, II och VI samt FoB 1975 3:1, 3:2 och 7:1. Dessutom har FoB 1980, allmänna programmets standardtabeller, använts.

KOMMUNURVALETS PRODUKTIONSKOSTNADS- VARIATIONER

Analyser av servicestandardskillnader i kostnadstermer är problematiska vid tvärsnittsstudier. Det kan vara svårt att skilja på faktiska standardskillnader och sådana kostnadsskillnader som hänger samman med att produktionskostnaderna varierar med avstånd, kommunyta och klimatförhållanden. En vanlig regel är att produktionskostnaderna ökar från söder mot norr och från kustland till inland. Det har redan nämnts att det inre stödområdets kommuner kommer att skiljas från de övriga kommunerna i urvalet, beroende på att produktionskostnaderna är så uppenbart högre i dessa kommuner och

att de med hänsyn till skatteutjämningsbidragets regionalpolitiska betydelse kan vara intressanta att särskilja. Frågan om det finns skäl för en sådan uppdelning av kommunurvalet och om en sådan uppdelning är tillräcklig för att produktionskostnadsskillnaderna skall neutraliseras på så sätt att de inte påverkar analysernas rimlighet och slutsatsernas giltighet, skall besvaras med några beräkningar. Beräkningarna bygger på det material som läg till grund för den noggranna revidering av skatteutjämningsystemet som förbereddes under senare delen av 1970-talet. Detta material omfattar bl a en grundgarantiberäkning baserad på faktiska kostnadsskillnader i kommunerna. Grundgarantin som garanterar varje kommun en viss procent av medelskattekraften i landet är avsedd att kompensera kommunerna för produktionskostnadsskillnader och är basen i skatteutjämningsystemet på vilken sedan kompensation av andra slag byggs på.

Tabell 52. Kommunurvalets produktionskostnadsskillnader (förklaring i texten). Källa: SOU 1977:78 (ss 291-297)

	Inre stödområdet	Övriga kommuner
<i>Kommunurvalet</i>		
Grundgaranti (medelvärde)	127	104
Variationskoefficient	5	1
<i>Landet totalt</i>		
Grundgaranti (medelvärde)	121	106
Variationskoefficient	6	5

För 30-urvalet har medelvärdet för grundgarantin och medelvärdets variation beräknats dels för inre stödområdets kommuner, dels för de övriga kommunerna i urvalet (tabell 52). Det kan då konstateras att det finns tydliga skillnader mellan kommungrupperna och att dessa kommungrupper är mycket homogena med avseende på variationen inom grupperna. Det kan därför slås fast att kommunurvalet kan uppdelas på det sätt som avsågs och att produktionskostnadsskillnaderna knappast kan påverka analysresultaten. Beräkningar har dessutom gjorts för kommunsystemet som helhet i landet, vilka bekräftar uppdelningen och stärker kommunurvalets representativitet i sammanhanget.

ANALYS AV 1965 ÅRS KOMMUNSYSTEM

ANALYS AV KOMMUNGRUPPER

Driftskostnaderna per invånare är det mått som ligger till grund för uppdelningen i högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommuner. Driftskostnaderna svarar genomsnittligt för ca 80 procent av kommunernas totalbudget. Anledningen till att det är driftsdelen och inte totalbudgeten som används vid uppdelningen är att driftsbudgeten genom sin kontinuerliga utveckling är ett säkrare mått att använda vid tvärsnittundersökningar. Kapitalkostnaderna, som svarar för återstående delen av totalbudgeten, har en betydligt ryckigare utveckling och kan därför påverka totalbudgetutvecklingen så, att om denna används som mått, kommunerna hamnar i fel grupper.

Servicestandardens sammansättning, dvs den relativa fördelningen på skilda verksamhetsområden, kan bara redovisas för en fraktion av urvalet. Endast servicestandardens nivå mätt som satsade ekonomiska resurser per capita behandlas fullständigt i framställningen. Ett problem i sammanhanget är att servicestandardens nivå, eller det kommunala engagemanget, mäts i ekonomiska termer. Denna nivå, om den kunde mätas i reala termer, behöver nämligen inte vara lika vid samma bruttokostnad i skilda kommuner eftersom produktionskostnaderna kan variera kommunerna emellan. Då de gemensamma dragen i utvecklingen undersöktes i tidigare avsnitt ansågs produktionskostnadsvariationerna inte orsaka några större problem, eftersom det var servicestandardens förändring över tiden som undersöktes. Problemet är större då det gäller skillnaderna i servicestandard kommunerna emellan vid tvärsnittundersökningar över tiden. Frågan om produktionskostnadsvariationerna i det kommunala systemet är både historiskt och i det dagsaktuella läget allmänt sett ganska outforskade. Ett förhållande är dock känt, nämligen att produktionskostnaderna varierar med kommunernas geografiska lägen. Vid samma servicestandard ökar produktionskostnaderna progressivt från söder till norr och från kustland till inland. Denna speciella del av produktionskostnadsvariationerna i kommunsystemet är tämligen

väl utforskad, främst i anslutning till konstruktionsförändringen i skatteutjämningsystemet. Det inre stödområdets kommuner i urvalet, vilka ligger i skärningspunkten mellan dessa produktionskostnadstrender, kan därför inte behandlas på samma gång som övriga kommuner, vilket berördes inledningsvis i kapitlet.

Framställningen inleds med en beskrivning av de »vanliga» hög-, medium- och lågbudgetkommunerna utanför inre stödområdet.

Högbudgetkommunerna

Medelvärdet för högbudgetkommunernas driftskostnader per invånare var 48 procent högre än mediumbudgetkommunernas och 84 procent högre än lågbudgetkommunernas. Skillnaderna var ännu större vad avser investeringarna, som utgjorde större delen av kapitalkostnaderna per invånare. Medelvärdet för samhällskapitalets värde var ca 50 procent högre än mediumbudgetkommunernas och 110 procent högre än lågbudgetkommunernas (tabell 53).

De allra flesta högbudgetkommunerna hade socialistisk majoritet, drygt två tredjedelar av kommunerna. Ca 30 procent var städer och 20 procent köpingar, resten landskommuner. Högbudgetkommunerna var befolkningsmässigt stora, nästan fyra respektive fem gånger större än de övriga kommungrupperna. Urbaniseringen var påtaglig. Centralorterna dominerade kraftigt och var den främsta anledningen till att tätortsgraden var hög. Nästan fyra femtedelar av befolkningen bodde i tätorterna. Balansen mellan antalet arbetstillfällen och antalet sysselsatta var god. Pendlingen var därför inte särskilt omfattande. Befolkningens ålderssammansättning avvek inte särskilt tydligt från den som gällde övriga grupper. Andelen i de s k aktiva åldrarna var något högre, medan andelen pensionärer var något lägre. Betydligt större skillnader kan däremot konstateras då det gäller arbetstillfällenas näringsgrensfördelning. Andelarna offentlig förvaltning och service, handel m m var betydligt högre än i övriga grupper. Även andelen arbetstillfällen inom industrin var högre, medan jordbruksandelen var mycket lägre.

Den egna skattekraften var i högbudgetkommunerna 25 procent högre än i mediumbudgetkommunerna och 37 procent högre än i lågbudgetkommunerna. Servicestandarden finansierades dock inte enbart med skattekraften. Även beskattningsbenägenheten var större i högbudgetkommunerna än i övriga grupper. Skattesatsen var nio pro-

Tabell 53. Servicestandardens nivå (kronor per invånare) och kommunala bestämningsfaktorer i skilda delar av det kommunala systemet år 1965. Medelvärden inom kommungrupper

Servicestandardens nivå Kommunala bestämningsfaktorer	Högbudget kommuner	Mediumbudget kommuner	Lågbudget kommuner
N	31	36	39
Bruttodriftskostnader	1 236	835	672
Kapitalkostnader	574	325	213
Samhällskapital	2 801	1 884	1 319
Politisk majoritet			
Socialistisk	22	13	4
Borgerlig	7	22	32
Osäker	2	1	3
Städer	10		
Köpingar	6	1	
Landskommuner	15	35	39
Andel centralortsbefolkning	74	32	18
Tätortsgrad	79	41	27
Befolkning totalt	12 847	3 590	2 582
Pendlingstal	99	88	81
Åldersfördelning			
0 - 9	14	14	13
10 - 19	15	16	15
20 - 64	57	55	55
65 - w	14	15	17
Förvärvsfrekvens (män)			
Förvärvsfrekvens (kvinnor)			
Näringsgrensfördelning			
Off. förvaltning	19	11	12
Service, handel m m	28	18	17
Industri m m	40	34	19
Jordbruk m m	13	37	52

Tabell 54. Finansieringskällor och sammanläggningsår i skilda delar av det kommunala systemet år 1965. Medelvärden inom kommungrupper

Finansieringskällor Sammanläggningsår	Högbudget kommuner	Mediumbudget kommuner	Lågbudget kommuner
<i>Andelar:¹⁾</i>			
Statsbidrag i driftsbudgeten	19,4	14,5	12,9
Avgifter i driftsbudgeten	13,0	5,9	5,1
Inv.bidrag i kap.budgeten	12,7	16,8	19,1
Nya lån i kap.budgeten	27,9	28,9	21,3
Allmän kommunalskatt i totalbudgeten	34,0	39,8	38,3
Andel skatteutjämningsbidrag i totalbudgeten			
Andel skatt i totalbudgeten	34,0	39,8	38,3

Skattesats	11,48	10,50	8,71
Eget skatteunderlag	58,08	49,95	46,74
Skatteutjämningsunderlag			
Skattekraft totalt	58,08	49,95	46,74

Sammanläggning (år)			
- 52	1	3	
67 - 71	19	17	23
72 - 74	11	16	16

cent högre än i mediumbudgetgruppen och 32 procent högre än i lågbudgetgruppen.

Endast tre procent av högbudgetkommunerna var färdigbildade (redan vid förra kommunreformen år 1952), återstoden färdigbildades mellan åren 1967-1974.

1) Andelsredovisningen bygger på 40 kommuner, dvs ca en tredjedel av urvalet i övrigt, nämligen de centralorts- och randkommuner som ingick i 10-urvalet år 1965.

Mediumbudgetkommunerna

Medelvärdet för mediumbudgetkommunernas driftskostnader per invånare var 32 procent lägre än högbudgetkommunernas och 24 procent högre än lågbudgetkommunernas. Skillnaderna var ännu markantare med avseende på investeringarna, dvs kapitalkostnaderna per invånare. Medelvärdet för samhällskapitalets värde var 33 procent lägre än högbudgetkommunernas och 43 procent högre än lågbudgetkommunernas (tabell 53).

De flesta mediumbudgetkommunerna hade borgerlig majoritet, nästan två tredjedelar av kommunerna. Det fanns inga städer bland dessa kommuner och endast tre procent köpingar. Resten var landskommuner. Mediumbudgetkommunerna var befolkningsmässigt betydligt mindre än högbudgetkommunerna, men inte särskilt mycket större än lågbudgetkommunerna. Urbaniseringen var måttlig. Centralorterna dominerade inte särskilt kraftigt, vilket bidrog till att även tätortsgraden var låg. Mindre än hälften av befolkningen bodde i tätorterna. Balansen mellan antalet arbetstillfällen och antalet sysselsatta var sämre än i föregående grupp, varför pendlingen var ganska omfattande. Befolkningens ålderssammansättning skiljde sig inte mycket från den som gällde övriga grupper. Jämfört med högbudgetgruppen var andelen befolkning i aktiva åldersgrupper något lägre, medan andelen pensionärer var högre. Några skillnader gentemot lågbudgetgruppen kan knappast märkas. Mediumbudgetkommunernas andel sysselsatta inom offentlig förvaltning, service, handel m m var betydligt lägre än inom högbudgetkommunerna. Andelen sysselsatta inom industri var obetydligt lägre, medan andelen jordbrukssysselsatta var högre. Industrisysselsättningen var relativt sett mera omfattande än i lågbudgetkommunerna, jordbruket betydligt mindre.

Den egna skattekraften var i mediumbudgetkommunerna 20 procent lägre än i högbudgetkommunerna och 10 procent högre än i lågbudgetkommunerna. För servicestandarden var beskattningsbenägenheten betydelsefull. Skattesatsen var endast nio procent lägre än i högbudgetkommunerna, men 21 procent högre än i lågbudgetkommunerna.

Ätta procent av mediumbudgetkommunerna var färdigbildade redan år 1952, återstoden ganska jämnt fördelade mellan åren 1967-1974.

Lågbudgetkommunerna

Medelvärde för lågbudgetkommunernas driftskostnader per invånare var 46 procent lägre än i högbudgetgruppen och 20 procent lägre än i mediumbudgetgruppen. Skillnaderna var ännu större vad gäller investeringarna, dvs större delen av kapitalkostnaderna per invånare. Medelvärde för samhällskapitalets värde var 53 procent lägre än högbudgetkommunernas och 30 procent lägre än mediumbudgetkommunernas (tabell 53).

Mer än fyra femtedelar av lågbudgetkommunerna hade borgerlig majoritet. Samtliga kommuner i gruppen var landskommuner. De var befolkningsmässigt små, dock skiljde sig befolkningsantalet genomsnittligt inte särskilt mycket från mediumbudgetkommunernas. Urbaniseringen var svag. Centralorterna hade knappt en femtedel av befolkningen och bara en dryg fjärdedel bodde i tätorterna. Antalet arbetstillfällen var ganska få i relation till antalet sysselsatta, vilket medförde en kraftig utpendling från kommunerna i gruppen. Befolkningens ålderssammansättning avvek knappast från vad som konstaterades för den föregående gruppen. Andelarna sysselsatta inom offentlig förvaltning, service, handel m m var betydligt lägre än i högbudgetkommunerna, men ganska lika i förhållande till mediumgruppen. Andelarna industrisysselsatta var dock betydligt lägre och sysselsatta inom jordbruken betydligt högre jämfört med den sistnämnda gruppen.

Den egna skattekraften var i lågbudgetkommunerna 37 procent lägre än i högbudgetkommunerna och nio procent lägre än i mediumbudgetkommunerna. Skattebenägenheten var ganska begränsad. Skattesatsen var 24 procent lägre än i högbudgetkommunerna och 17 procent lägre än i mediumgruppen.

Inga lågbudgetkommuner var färdigbildade vid mitten av 1960-talet, samtliga lades samman mellan åren 1967-1974.

Inre stödområdets kommuner

Bland högbudgetkommunerna återfanns åtta av de 12 stödområdeskommunerna i urvalet. Driftskostnaderna per invånare var genomsnittligt i dessa åtta kommuner t o m något högre än i de övriga högbudgetkommunerna. Högre var även kapitalkostnaderna per invånare, medan däremot samhällskapitalets värde var något lägre.

En väsentlig fråga är om servicestandarden i dessa åtta kommuner även i reala termer motsvarade den som fanns i övriga högbudgetkommuner, eller om budgetuppgifterna avspeglar högre produktionskostnader. Svaret på denna fråga kan sökas indirekt genom att jämföra stödområdeskommunerna med övriga kommungrupper.

Det kan då konstateras att socialistisk majoritet dominerade i stödområdeskommunerna, ungefär två tredjedelar av kommunerna, vilket känns igen från övriga högbudgetkommuner. Befolkningstalet var dock lågt, mycket lägre än övriga kommuners i gruppen. Medelvärdet sammanföll i själva verket väl med mediumbudgetkommunernas. Både centralorternas befolkningsandelar och tätortsgraden avvek dessutom med endast några få procentenheter från mediumgruppens. Pendlingstalet överensstämmer med högbudgetkommunernas, vilket dock gällde samtliga stödområdeskommuner, eftersom autonomin var kännetecknande för dessa jordbruksdominerade och areellt utbredda kommuner. Befolkningens ålderssammansättning var identiskt lika med mediumgruppens. Med undantag för att andelarna sysselsatta inom offentlig förvaltning, service, handel m m var något högre, sammanföll näringsgrensstrukturen mycket väl med mediumgruppens.

Beskattningsbenägenheten i de åtta stödområdeskommunerna var påtaglig. Skattesatsen var högre än i övriga högbudgetkommuner, medan däremot den egna skattekraften var i paritet med lågbudgetkommunernas.

Sett från servicestandardssynpunkt bör, mot bakgrund av vad som sagts ovan, de åtta stödområdeskommunerna inte betraktas som högbudgetkommuner. De tillhörde med största sannolikhet mediumbudgetkommunerna, och hade hamnat i den högre gruppen till följd av högre produktionskostnader. Denna kvalitativa bedömning kan kompletteras med att bruttodriftskostnaderna för stödområdeskommunerna »deflateras» med skillnaden i den grundgaranti som staten ger dessa kommuner och den som tillfaller de övriga kommunerna. Grundgarantin som gäller garanterad skattekraft avser att kompensera kommunerna för höjda produktionskostnader och bygger på faktiska kostnadsundersökningar. Bruttodriftskostnaderna hamnar då i paritet med de svagaste högbudgetkommunerna eller möjligen de starkaste mediumbudgetkommunerna¹⁾. Samtidigt bör understrykas

1) Grundgarantin bygger på konstaterade kostnadsskillnader i början av 1970-talet, vilket beaktas vid bedömningen av resultatet.

att dessa kommuner nådde denna position genom skattemässiga uppoffringar som inte hade motsvarighet i några andra kommungrupper, detta beroende på att skattekraften var lika låg som i kommunerna med lägsta servicestandarden.

Bland mediumbudgetkommunerna, slutligen, återfanns de kvarvarande fyra stödområdeskommunerna i urvalet. Driftskostnaderna per invånare, kapitalkostnaderna per invånare och samhällskapitalets värde var genomsnittligt i dessa fyra kommuner högre än i mediumgruppen i övrigt.

För att undersöka om servicestandarden i dessa fyra kommuner även i reala termer motsvarade den som fanns i övriga mediumbudgetkommuner, eller om budgetuppgifterna avspeglar högre produktionskostnader, skall stödområdeskommunerna jämföras med övriga kommungrupper.

Hälften av de fyra stödområdeskommunerna hade borgerlig majoritet, dvs partipolitiskt överensstämde de med övriga mediumbudgetkommuner. Men i övrigt uppvisade de störst likheter med lågbudgetkommunerna. Befolkningsmässigt var de t o m mindre än dessa. Urbaniseringsgraden var ännu lägre. Bara en tiondel av befolkningen bodde i centralorterna genomsnittligt och endast obetydligt fler i tätorterna totalt. Både befolkningsmässigt och ifråga om näringsgrensstrukturen var likheterna med lågbudgetkommunerna påfallande, fast med skarpare drag av äldre jordbruksarbetande befolkning.

Beskattningsbenägenheten i de fyra stödområdena var markant. Skattesatsen var högre än i övriga mediumbudgetkommuner, nästan lika hög som i högbudgetkommunerna, samtidigt som skattekraften var lägre än i lågbudgetkommunerna.

Dessa fyra stödområdeskommuner bör, mot bakgrund av vad som sagts ovan, inte betraktas som mediumbudgetkommuner. De tillhörde med största sannolikhet lågbudgetkommunerna och hade hamnat i mediumgruppen till följd av högre produktionskostnader. Då bruttodriftskostnaderna »deflateras» med grundgarantiskillnaden hamnar dessa stödområdeskommuner i lågbudgetgruppen, men då som starka kommuner i denna grupp. Det skall betonas att dessa kommuner nådde denna blygsamma position genom skattemässiga uppoffringar som var större än i övriga stödområdeskommuner och som dessutom inte hade motsvarighet i några andra kommungrupper. Främst berodde dessa uppoffringar på att skattekraften var extremt låg.

BESTÄMNINGSFAKTORERNAS ORSAKSSAMBAND OCH SAM- VARIATION

Beskrivningarna av kommungrupperna i föregående avsnitt gjordes med hjälp av en rad s k bestämningsfaktorer, dvs sådana faktorer som kan antas ha haft betydelse för servicestandarden i kommunerna. Den politiska majoriteten var en sådan bestämningsfaktor. Andra bestämningsfaktorer var befolkningens ålderssammansättning och storlek, urbanisering, pendling och näringslivssammansättning. Bilden kompletterades med en del finansiella data, budgetandelar för olika finansieringsformer, skattesatser och skatteunderlag.

Det kunde i dessa avsnitt konstateras att hög servicestandard hörde samman med socialistisk majoritet, högt befolkningstal, hög urbaniseringsgrad, svag utpendling, högre andelar befolkning i yngre och aktiva åldrar, hög sysselsättning inom offentlig förvaltning, service och handel, hög skattesats och kraftigt skatteunderlag. Låg servicestandard hörde samman med borgerlig majoritet, lågt befolkningstal, låg urbaniseringsgrad, kraftig utpendling, högre andel befolkning i äldre grupper, hög sysselsättning inom jordbruk, låg skattesats och svagt skatteunderlag.

Vad som dock inte kom fram ur kommungruppsanalyserna var vilka bestämningsfaktorer som var viktigast, dvs vilka som hade orsakssamband och vilka som endast samvarierade med de övriga. För att reda ut denna fråga skall servicestandardens nivå och bestämningsfaktorerna korreleras till varandra i hela kommunsystemet, med beaktande av vad som är orsakssamband och vad som endast är samvariation. Inre stödområdets kommuner ingår dock inte i denna korrelationsanalys eftersom produktionskostnadsskillnaderna skulle påverka faktorsambanden på ett felaktigt sätt.

För att kunna säga någonting med säkerhet om orsakssamband behövs de faktorkorrelationer som kommer att redovisas, måste sambanden undersökas närmre genom att konstanthålla andra faktorer som kan ha utövat inflytande. Befolkningstal, urbaniseringsgrad och skattekraft kan påvisas vara sådana faktorer, vilka bör hållas konstanta då andra faktorer inflytande undersöks. Kommunsystemet delas därför upp i tre grupper med avseende på dessa faktorer, där skillnaderna inom grupperna är minimala och skillnaderna mellan grupperna maximala.

Högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommunerna, vars indelning bygger på serviceprestationer, skiljer sig från denna indelning

som bygger på några av de faktorer som har med förutsättningarna att göra, även om likheterna är framträdande. (tabell 55).

Tabell 55. A = Befolkningsmässigt stora kommuner, högt urbaniserade, med stor skattekraft: B = mellangrupp: C = små kommuner, svagt urbaniserade med liten skattekraft. Variabelmedelvärden inom grupperna

	A	B	C
Befolkning	17 103	3 661	2 558
Tätortsgrad	90	52	26
Andel 20 - 64 år	58	55	54
Andel 65 - w år	12	16	17
Skattekraft	57	40	36

Politisk majoritet

Statens och kommunernas inbördes relationer vid mitten av 1960-talet behandlades i tidigare kapitel, varvid det konstaterades att statens inflytande över servicestandarden i kommunerna var mindre än vad som därefter blev fallet under 1970-talet. Vad som då avsågs var de framväxande statliga initiativen, de speciella bidragens ökande betydelse och skatteutjämnningssystemets tillkomst och vidareutveckling. I den mån det fanns ideologiska skillnader mellan socialistiska och borgerliga majoriteter i kommunerna med hänsyn till hur omfattande det kommunala engagemanget borde vara, så borde dessa skillnader avspeglas i budgetkostnaderna eftersom det rimligen borde ha funnits bättre handlingsutrymme för kommunerna att profilera sig vid mitten av 1960-talet än under senare tidsperioder.

Socialistiskt styrda kommuner hade uppenbarligen hög servicenivå och borgerligt styrda kommuner låg servicenivå. Det framgår av den sammanställning som redovisas i tabell 56. En väsentlig fråga är dock om detta samband beror på den politiska faktorn eller om denna bara samvarierar med andra som är de egentliga förklaringsfaktorerna. Då den politiska faktorn kontrolleras med hänsyn till kommuneskaper, minskar dess effekt betydligt. Den finns kvar då det gäller stora kommuner (A), men försvinner helt då medelstora (B) och små kommuner (C) betraktas. Sambandet gäller både bruttodriftskostnader och samhällskapital.

Tabell 56. Servicestandardens nivå (kronor per invånare) och bestämningsfaktorer. Korrelationskoefficienter. 1965 års kommunala system¹⁾

Kommunala bestämningsfaktorer	Servicestandardens nivå			
	Drifts- kostnad	Kapital- kostnad	Total- kostnad	Samhälls- kapital
Socialistisk majoritet	22	45	27	31
Borgerlig majoritet	- 13	- 24	- 17	- 19
Osäker majoritet	- 12	- 11	- 13	- 19
Andel centralorts- befolkning	.80	.64	.81	.78
Tätortsgrad	.75	.62	.77	.77
Befolkning totalt	.60	.45	.60	.48
Pendling	.42	.30	.34	.39
0 - 9 år	.24	.37	.36	.32
10 - 19 år	.07	.01	-.04	-.08
20 - 64 år	.56	.39	.56	.44
65 - w år	-.53	-.53	-.61	-.53
Off. förvaltning	.50	.26	.43	.33
Service, handel m m	.60	.52	.63	.48
Industri m m	.36	.38	.42	.54
Jordbruk m m	-.73	-.62	-.76	-.48

För att kontrollera resultatet ytterligare har majoritetsförhållandena kopplats samman med beskattningsbenägenheten, skattesatsen, eftersom denna är politisk påverkbar. Då gruppindelningen konstanthåller skattekraften i väsentlig utsträckning kan majoritetsförhållandenas betydelse för skattesatsen undersökas. Det visade sig då att i stora kommuner med stor skattekraft hade socialistiskt styrda kommuner högre skattesats än borgerligt styrda, medan något sådant

1) För de politiska majoritetsförhållandena har beräknats procentuell avvikelse från medelvärdet i systemet. För övriga bestämningsfaktorer gäller korrelationskoefficienter (produktmoment).

samband inte kunde märkas i de andra grupperna. Stora och socialistiskt styrda kommuner hade följaktligen högre servicenivå p g a beskattningsbenägenheten och inte till följd av andra opåverkade faktorer, vilket stöder de tidigare observationerna.

De eventuella ideologiska skillnaderna mellan de politiska blocken vid mitten av 1960-talet hade uppenbarligen ingen generell genomslagskraft i det kommunala systemet, trots att handlingsutrymmet för sådana skillnader var tämligen stort. Endast i kommuntyp A kan majoritetsläget påvisas ha haft någon betydelse. I andra kommuntyper verkar det ha varit så att demografiska förhållanden och ekonomiska resurser varit de faktorer som bidragit till att skapa skillnader i kommunsystemet.

Urbaniseringsgrad

Servicestandardens nivå var kraftigt korrelerad till andelen centralortsboende och tätortsgraden i kommunerna. Båda dessa urbaniseringsmått var bäst korrelerade till servicenivån bland samtliga bestämningsfaktorer (tabell 56). En viktig fråga är om denna korrelation överhuvudtaget hade med urbaniseringsgraden att göra eller om denna faktor bara samvarierade med skattekraften i kommunerna. Genom att utnyttja de förhållandevis små variationer i urbaniseringsgrad som finns inom kommuntyperna A, B och C och koppla samman dessa med servicenivån kan en uppfattning om urbaniseringsgradens betydelse vaskas fram. Det visar sig då att urbaniseringsgraden verkade höjande på både bruttodriftskostnader och samhällskapital inom stora, högt urbaniserade kommuner med god skattekraft, medan några sådana samband inte kan skönjas inom de andra grupperna. Sambandet verkar kunna säkerställas genom att beskattningsbenägenheten, skattesatsen, stödjer resultatet. Hög urbaniseringsgrad tvingade fram skatteökningar i kommuntyp A, medan något sådant samband inte kan märkas i övrigt. Beräkningarna bygger på det faktum att tätortsgraden vid jämförelse med befolkningstal och skattekraft är den minst stabila faktorn vid konstanthållningen. För kontrollens skull har beräkningarna upprepats vid konstanthållning (kommungruppsindelning) enbart för befolkningstal och skattekraft. Dessa beräkningar ändrar inte slutsatserna.

Resultatet kan tolkas som att det främst var de stora kommunerna som vid mitten av 1960-talet påverkades av sådana samhällsstrukturella förändringar som verkade höjande på både bruttodriftskost-

nader och samhällskapital, oberoende av politiska ambitioner och ekonomiska resurser. Urbaniseringsgraden förefaller vara ett mått som sammanfattar en rad sådana strukturella förhållanden eller förändringar. Social vård och omsorg i kollektiv regi kan t ex öka med hög urbanisering. Vidare kan det privata ansvaret för bostadsuppvärmning, vatten och avlopp och avfallshantering upphöra och kommunaliseras både av praktiska och ekonomiska skäl och som resultat av lagstiftning. Det var de stora, högt urbaniserade och skattekraftiga kommunerna som befann sig mitt uppe i denna omvandlingsfas vid mitten av 1960-talet, medan andra kommuner ännu inte hunnit påverkas av den.

Åldersfördelning och näringsgrensstruktur

Korrelationen mellan servicestandardens nivå och åldersfördelningen var positiv framförallt då det gällde befolkning i aktiva åldrar, medan den var negativ för äldre åldersgrupper. En väsentlig fråga är om detta helt och hållet berodde på det självklara sambandet med skattekraften eller om det också fanns åldersmässiga kravprofiler i kommunerna. Genom konstanthållning och med beaktande av skattetrycket kan det konstateras att andelen befolkning i aktiva åldrar bidrog till att höja bruttodriftskostnaderna per invånare i kommuntyp A utöver vad deras bidrag till skattekraften kunde förklara. Sannolikt låg denna nivåhöjande effekt på barnomsorgssidan i vid mening, vilket kan förklara de måttligt positiva korrelationen för de yngsta åldersgrupperna. I andra kommuntyper kan endast sambandet med skattekraften spåras.

Näringsgrensstrukturens betydelse var markant. Det fanns ett klart positivt samband med andelen sysselsatta inom offentlig förvaltning och ännu tydligare samband med andelen inom service, handel m m. Konstanthållningen visar att sambandet med skattekraften var tydligt endast i kommuntyp A, medan däremot skattetryckets samband med offentlig förvaltning och främst service, handel m m var tydligt i samtliga kommuntyper. Det bör därför ha varit så att näringsgrensstrukturen bidrog starkt till speciella kravprofiler i kommunerna vid mitten av 1960-talet. Sambandet minskar något men finns kvar då försök görs att beakta urbaniseringsgraden i kommunerna. Urbaniseringsgrad och näringsgrensstruktur samvarierade dock kraftigt och är svåra att renodla med avseende på effekter. Närings-

Tabell 57. Servicestandardens nivå (kronor per invånare) och kommunala bestämningsfaktorer (finansieringskällor och sammanläggningsår). Korrelationskoefficienter. 1965 års kommundata¹⁾

Finansieringskällor Sammanläggningsår	Servicestandardens nivå			
	Drifts- kostn.	Kapital- kostnad	Total- kostn.	Samhälls- kapital
<i>Andelar:²⁾</i>				
Driftsbidrag i drifts/tot.budgeten	.40		.08	
Avgifter i drifts/ totalbudgeten	.50		.56	
Investeringsbidrag i kap/totalbudgeten		- .35	- .08	- .05
Nya lån i kapital/ totalbudgeten		.42	.51	.31
Allmän kommunalskatt i totalbudgeten			- .66	- .50
Skatteutjämningsbidrag i totalbudgeten				
Skatt i totalbudgeten			- .66	- .50

Skattesats	.56	.38	.52	.51
Eget skatteunderlag	.65	.62	.72	.73
Skatteutjämningsunderlag				
Skattekraft totalt	.65	.62	.72	.73
Sammanläggning (år)				
- 52	0	95	25	25
67 - 71	3	1	1	- 4
72 - 74	- 4	- 3	- 5	3

1) För sammanläggningen har beräknats procentuell avvikelse från medelvärdet i systemet. För övriga bestämningsfaktorer gäller korrelationskoefficienter (produktmoment). Stödområdeskommunerna ingår ej i sammanläggningsberäkningarna.

2) Andelarnas samvariation bygger på 40 kommuner, dvs ca en tredjedel av urvalet i övrigt, nämligen de centralorts- och randkommuner som ingick i 10-urvalet år 1965.

grensstrukturens effekt skulle kunna förklaras med dess samband med befolkningens yrke, inkomst och utbildning.

Finansieringskällor

Både skattesats och eget skatteunderlag/skattekraft var positivt korrelerade till servicenivån i kommunerna. De kan dock påvisas ha varit endast måttligt sammankopplade med varandra. Korrelationen mellan de båda faktorerna var svagt positiv ($r = 0,15$), vilket betyder att de mera verkade alternativt höjande på servicenivån än att de förstärkte varandras effekt. Det var sannolikt politikfaktorn, urbaniseringsgraden, åldersfördelningen och näringslivsstrukturen som växelvis eller i samverkan bidrog till det svaga positiva samband som kunde konstateras.

Tabell 58. redovisar medelvärdena för skattesatserna i skilda skatteunderlagsgrupper. De senare har bildats genom att kommunerna rangordnats efter eget skatteunderlag och därefter delats upp i tre likstora grupper. Vidare har de 25 kommuner som analyserats hittills i avsnittet kompletterats med inre stödområdets kommuner i urvalet. Det svagt positiva sambandet mellan skattesats och skatteunderlag framgår ganska väl i tabellen. Den högsta medelskattesatsen fanns i kommuner med högsta skatteunderlag, den lägsta i kommuner med lägsta underlaget. Skillnaderna var dock måttliga. Då inre stödområdets kommuner läggs till ändras bilden något. Korrelationen min-

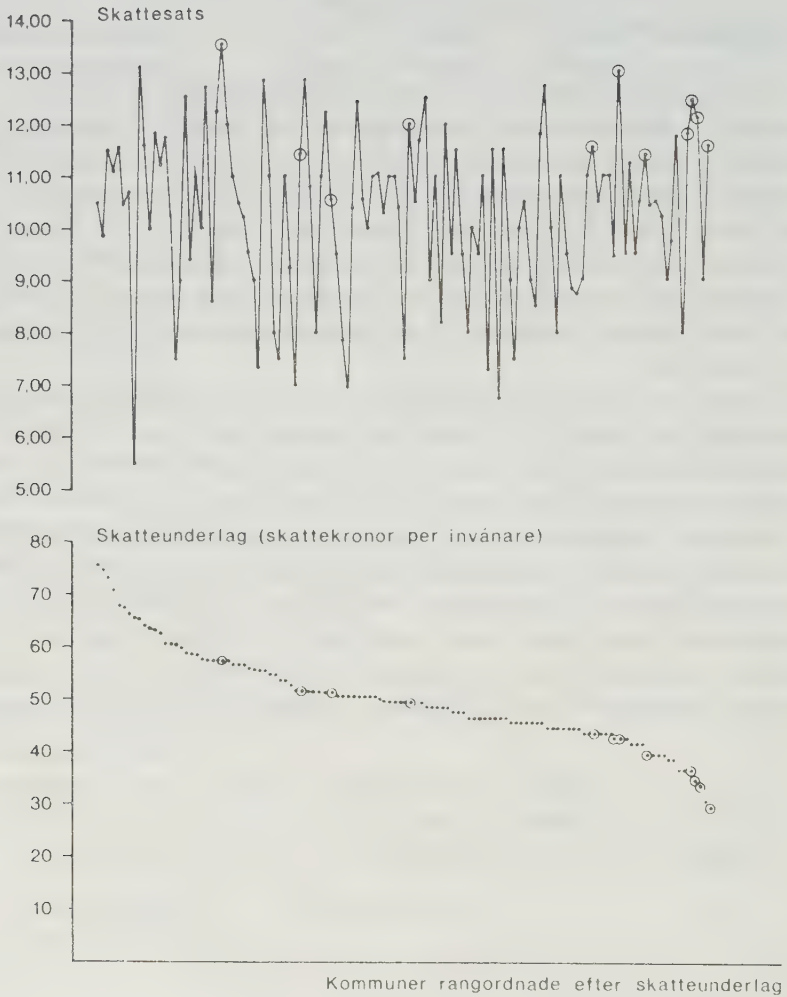
Tabell 58. Skattesatser (medelvärden) i skilda skatteunderlagsgrupper. 1965 års kommunsystem representerat av 25- och 30-urvalens kommuner före sammanläggningarna

	25-kommuner ²⁾	30-kommuner (inkl inre stöd) ³⁾
Eget skatteunderlag: ¹⁾		
Högt	10,38	10,36
Medium	10,17	10,25
Lågt	9,83	10,23

1) Inkluderar kompensation för vissa skattereformer

2) Beräkningarna avser de 106 kommunerna före sammanläggningarna

3) Beräkningarna avser de 118 kommunerna före sammanläggningarna



Figur 38. Sambandet mellan skattesatser och skatteunderlag år 1965, verkliga kommuner. Cirkclar markerar inre stödområdets kommuner.

skar något ($r = 0,12$), vilket avspeglas däri att skattesatsskillnaderna minskar mellan underlagsgrupperna och att medelskattesatsen höjs i den lägsta underlagsgruppen. Det senare beror på att skattetrycket var betydande i inre stödområdets kommuner. Det fullständiga sambandet mellan skattesatser och skatteunderlag illustreras i figur 38.

Vad som sagts skall upprepas, men denna gång med avseende på 1965 års fiktiva kommuner (kommunblock). Centralortskommunernas och randkommunernas skattesatser respektive skatteunderlag har med befolkningstalens hjälp vägts samman så att bilden frammanas av hur förhållandena skulle ha tett sig om sammanläggningarna skett momentant vid denna tidpunkt. Vad detta förfaringssätt har med verkligheten att göra och hur det kan komma till användning framöver skall kommenteras senare.

Det kan konstateras att korrelationen mellan skattesats och skatteunderlag försvinner helt ($r = 0,08$), att medelskattesatserna närmar sig varandra samtidigt som den inbördes ordningen kastas om helt. Den teoretiskt beräknade skattesatsen blir lägst i kommuner med högt skatteunderlag och avsevärt högre i kommuner med lågt skatteunderlag. Då inre stödområdets kommuner läggs till erhålls en negativ korrelation ($r = -0,26$) mellan skattesats och underlag, vilket i tabellen framgår därigenom att skattesatsen ökar ganska tydligt i kommuner med lågt skatteunderlag, där de flesta inre stödområdeskommunerna hamnar efter sammanläggningen. Det fullständiga sambandet mellan skattesatser och underlag illustreras i figur 39.

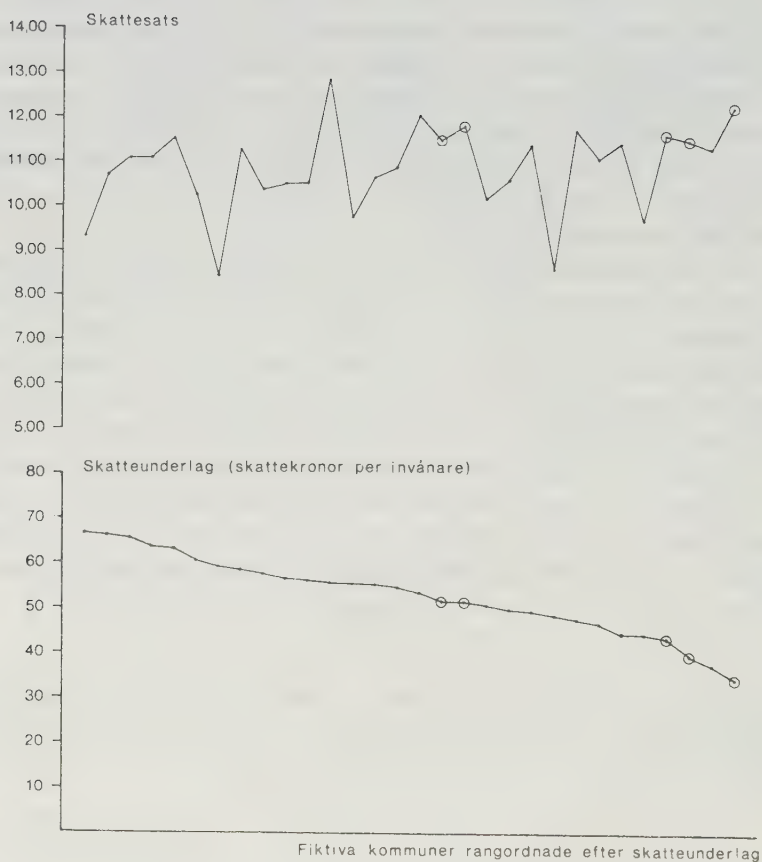
Tabell 59. Skattesatser (medelvärden) i skilda skatteunderlagsgrupper. 1965 års kommunsystem representerat av 25- och 30-urvalens fiktiva kommuner

	25-kommuner ²⁾	30-kommuner (inkl inre stöd) ³⁾
Eget skatteunderlag: ¹⁾		
Högt	10,45	10,45
Medium	10,85	11,05
Lågt	10,66	10,98

1) Inkluderar kompensation för vissa skattereformer

2) Bildade av 106 kommuner

3) Bildade av 118 kommuner



Figur 39. Sambandet mellan skattesatser och skatteunderlag år 1965, fiktiva kommuner. Cirkelar markerar inre stödområdets kommuner.

Självfallet har de teoretiskt framräknade skattesatserna inte förekommit i verkligheten och skulle sannolikt inte sett ut som de gör i beräkningarna ens om sammanläggningarna genomförts momentant vid mitten av 1960-talet. Beräkningarna medför dock en fördel. De pekar nämligen på skattetrycket i de blivande kommunerna innan politik, eventuella kostnadsfördelar vid sammanläggningarna, utjämningspolitik och andra faktorer hunnit verka i kommunsystemet, vilket så småningom kan jämföras med det faktiska skattetrycket i skilda delar av 1979 års kommunsystem. Därigenom kommer de förändringar som ägt rum under den mellanliggande perioden att framträda med skarpare konturer (se vidare nästa kapitel). Beträffande beräkningen av skatteunderlagen i kommunerna kan noteras att de är de underlag som de facto skulle uppkommit om sammanläggningarna genomförts vid denna tidpunkt.

Det kan vidare konstateras att servicenivån var positivt korrelerad till de speciella bidragens andel av driftsbudgeten, vilket betyder att de stora och skattekraftiga kommunerna var väl utbyggda även beträffande obligatoriska verksamheter, inte bara ifråga om frivilliga verksamheter. Det fanns dessutom ett ganska klart samband mellan andelen avgifter och servicenivå. Avgifter och skattesatser förstärkte i viss mån varandras betydelse, vilket framgår av att korrelationen var $r = 0,38$. Ett måttligt samband ($r = 0,30$) kan noteras mellan avgifter och skatteunderlag. För andelen allmän kommunalskatt fanns ett starkt negativt samband med servicenivån. Där servicenivån var hög finansierades i högre grad verksamheten med alternativa källor. Sambandet mellan servicenivån och s_k övriga finansieringskällor (fondutnyttjande, räntor, speciella skatter, kapitalförsäljning m m) var dock helt obefintlig.

Sammanläggningsår

Det fanns ett tydligt samband mellan servicestandard och kommunernas sammanläggningsår. Färdigbildade kommuner, dvs sådana vars gränser fastställdes i samband med 1952 års kommunreform och sedan inte ändrades, hade den högsta servicestandarden. Servicestandarden var lägre för kommuner vars sammanläggning skulle komma att ligga långt fram i tiden (tabell 60). Sammanläggningsåret hade i sig ingenting med servicestandarden att göra utan samvarierar endast med ett flertal andra faktorer, däribland näringsgrensstruktur och kommunstorlek. Det var de från arbetsmarknads- och näringslivssyn-

punkt utvecklade och befolkningsmässigt ganska stora kommunerna som redan var färdigbildade, medan de mindre utvecklade och befolkningsmässigt mindre kommunerna färdigbildades sent under reformperioden.

SERVICESTANDARDENS SAMMANSÄTTNING

Bruttodriftskostnadernas fördelning på huvudtitlar, större verksamhetsområden, skall komplettera vad som hittills sagts om servicestandardens nivå. Kapitalkostnaderna beaktas inte beroende på deras kraftiga variationer över tiden, vilka knappast ger meningsfulla analysresultat i tvärsnittundersökningar.

Högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommunernas medelvärdesfördelningar presenteras i tabell 60. Basen i beräkningarna är bruttodriftskostnaderna totalt exklusive finansiering. Huvudtitlarna har förts samman till färre grupper för överskådlighetens skull. Endast 40 kommuner, nämligen 10-urvalets centralorts- och randkommuner före sammanläggningarna, ingår i beräkningarna.

Tabell 60. Bruttodriftskostnadernas fördelning på skilda verksamhetsområden. Medelvärden för kommungrupper år 1965

Huvudtitlar/grupper	Högbudget kommuner	Mediumbudget kommuner	Lågbudget kommuner
Centr.förv, Rätts- o samh.sk.	9	10	10
Socialvård. Hälsovård	18	23	31
Undervisning. Kultur	37	47	48
Ind.verks. Kommunikationer	21	10	4
Fastigheter. Bostäder	6	6	4
Bygg- och planväsendet	9	4	3
Totalt	100	100	100

Fördelningarna på huvudtitlar skiljde sig kraftigt åt mellan kommungrupperna, vilket framgår av tabellen, där dock medelvärdesberäkningarna endast förmår antyda spridningen i materialet. Variationen inom grupperna var betydande. De tydligaste skillnaderna gäller socialvård m m och undervisning m m där andelarna varierar mellan drygt hälften och tre fjärdedelar. Dessa huvudtitlar var domine-

rande vid mitten av 1960-talet, med större andelar ju lägre per capita nivå och den ekonomiska basen i kommunerna var, därmed pekande på de obligatoriska verksamhetsområdenas betydelse.

Fördelningen skall behandlas mera ingående genom att bestämningsfaktorerna korreleras till huvudtitlarnas/huvudtitelgruppernas andelar. Medelvärdena för grupperna beaktas då inte utan beräkningarna gäller variationen mellan samtliga 40 kommuner. De bestämningsfaktorer som skall uppmärksammas redovisas i punktform.

1. *Det politiska majoritetsläget i kommunerna*

Det har tidigare konstaterats att majoritetsläget hade en klart begränsad betydelse för servicestandardens nivå i kommunerna. Det finns dock skäl att särskilt undersöka vilken betydelse majoritetsläget har ifråga om fördelningen.

2. *Befolkningens sociala och ekonomiska sammansättning, urbaniseringsgraden och kommunstorlek. Dessa faktors betydelse för kravprofilerna i kommunerna.*

Dessa faktors betydelse bygger på att befolkningen i kommunerna kan ställa speciella krav på serviceproduktionen beroende på t ex variationer i yrken, utbildning och inkomst eller på att befolkningstätheten skapar behov av och krav på service, vilka eventuellt kan assimileras på likartade sätt av kommunledningarna oberoende av majoritetsläget.

3. *Befolkningens ålderssammansättning, reduktionsbaser*

Denna faktor är den mest fundamentala i fördelningssammanhang och betyder att hänsyn måste tas till åldersvariationen då sådana verksamhetsområden betraktas som speciellt gäller service åt bestämda åldersgrupper.

4. *Servicestandardens nivå och kommunernas ekonomiska bas*

Denna faktor beaktar att det finns ett samband mellan fördelningen obligatoriska/frivilliga verksamheter och kommunernas ekonomiska styrka. De obligatoriska verksamheternas andelar tenderar att vara högre i ekonomiskt svaga kommuner, medan de frivilliga verksamheternas andelar tenderar vara högre i ekonomiskt starka kommuner. Eftersom obligatoriska verksamheter dominerar inom vissa huvudtitlar men inte inom andra bör denna faktors fördelningseffekt beaktas i sammanhanget.

Politiskt majoritetsläge och de eventuella kravprofilerna är renodlade »fördelningspolitiska» faktorer, eftersom de kan leda till att servicestandarden blir högre eller lägre inom skilda verksamheter utan att detta beror på servicestandardens allmänna nivå eller kommunernas ekonomiska bas. De andra faktorerna kommer in på andra sätt. Befolkningens ålderssammansättning har bl a en distributiv effekt som reduktionsbas, medan kommunernas ekonomiska bärkraft har att göra med de frivilliga verksamheternas ekonomiska utrymme.

Korrelationen mellan bruttodriftskostnadernas fördelning på huvudtitlar/huvudtitelgrupper och vissa kommunala bestämningsfaktorer, med försök till konstanthållning, skall användas för att försöka spåra tendenser till inflytande från de faktorer som berördes ovan.

Det förefaller som om socialistiska majoriteter hade en benägenhet att satsa mindre på socialvård, undervisning m m och mera på frivilligt betonade områdena industriell verksamhet, fastigheter och bostäder och byggnation i övrigt vid jämförelse med borgerliga majoriteter. Osäkra majoriteter däremot avvek inte på något systematiskt sätt ifrån medelvärdesfördelningarna (tabell 61). Vid konstanthållning för skattekraft, tätortsgrad och kommunstorlek minskar dessa skillnader mellan majoritetslägenas fördelningar, men kvarstår fullt tydliga. Det bör dessutom påpekas att dessa skillnader fanns på skilda nivåer i kommunsystemet, starkast i mellanstora och medelskattekraftiga kommuner och svagast i små och skattesvaga kommuner.

Befolkning, tätortsgrad och näringsstruktur är några faktorer som självständigt via speciella kravprofiler kan ha påverkat fördelningarna, ibland oberoende av majoritetslägena i kommunerna. Beträffande befolkningen är det framförallt åldersfördelningen som är av intresse. Socialvård m m var t ex kraftigt beroende av andelen äldre och utbildning av andelen 10-19 år. Skillnaden mellan dessa båda åldersgruppers betydelse och barn i åldern 0-9 år var påtaglig i fördelningarna. Befolkningen i s k aktiv ålder var betydelsefull för fördelningarna, men hörde samman med framförallt skattekraftsvariationen och kommunstorleken. Vidare kan det konstateras att centralortsandelen och tätortsgraden hade självständig betydelse vid konstanthållning för skattekraft och kommunstorlek. Det gällde inte oväntat industriell verksamhet, kommunikationer, fastigheter och bostäder. Andelen industriella arbetstillfällen hade, vid samma konstanthållning en positiv påverkan på fördelningen till fastigheter och bostäder.

Bruttodriftskostnaderna per capita mäter servicenivån men också approximativt kommunernas ekonomiska styrka, vilken kan vara

Tabell 61. Servicestandardens sammansättning (bruttodriftskostnadernas fördelning på vissa huvudtitlar) och kommunala bestämningsfaktorer. Korrelationsanalys av 1965 års kommunala system¹⁾

Bestämningsfaktorer	C förv. Rätts- o. sanh.sk.	Socialvård m m	Utbildning o. Kultur	Industr.verks. komm	Fastigheter o. bostäder	Byggn. o. plan- väsande
Socialistisk majoritet	0	- 8	- 10	12	2	4
Borgerlig majoritet	0	5	7	- 7	- 2	- 2
Osäker majoritet	- 4	- 5	8	0	- 1	2
Centralortsandel	-.09	-.81	-.83	.90	.46	.85
Tätortsgrad	.06	-.83	-.82	.85	.55	.54
Befolkning totalt	-.04	-.61	-.31	.41	.05	.75
0 - 9	.25	-.27	-.32	.27	.29	.20
10 - 19	.00	.08	.61	-.49	-.14	-.27
20 - 64	.07	-.73	-.53	.62	.24	.76
65 - w	-.16	.51	.24	-.30	-.23	-.42
Offentlig sektor	-.25	-.09	.07	.00	-.03	.12
Service, handel m m	-.16	-.69	-.50	.64	.17	.75
Industri m m	.35	-.73	-.87	.84	.64	.62
Jordbruk m m	-.05	.82	.76	-.77	-.49	-.76
Bruttodriftskostnader per invånare	-.26	-.74	-.48	.63	.13	.87

1) För de politiska majoritetsförhållandena har beräknats antalet avvikande procentenheter från medelandelen i systemet. För övriga bestämningsfaktorer gäller korrelationskoefficienter (produktmoment).

väsentligt att koppla samman med fördelningarna på skilda områden. Det kan då konstateras kraftiga och nära samband, positiva och negativa, med flertalet områden. Huvudtitlar med obligatoriska och lagstiftade verksamhetsgrenar hade prioriterade utrymmen framför sådana med främst frivilliga verksamheter.

FÖRKLARAD VARIANS – MULTIPEL REGRESSION

Partipolitik, självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt, behovs-faktorer och ekonomisk bärkraft är några faktorgrupper vars betydelse kan vara särskilt intressant att försöka sammanfatta då servicevariationerna i ett kommunsystem vid en viss given tidpunkt skall förklaras. Varje sådan enskild faktor har behandlats (med undantag för den svåråttbara politiskt-administrativa kontexten, vilken därför hypotetiskt kommer att jämföras med variansresidualen) med avsikt att ta reda på dess inflytande, men inga försök har hittills gjorts i framställningen att sammanfatta faktorgruppernas betydelse vid sidan av varandra. Ett sådant försök skall göras i det följande (analysen gäller exklusive inre stödområdets kommuner).

Bruttodriftskostnader

Det finns anledning att även fortsättningsvis skilja på servicestandardens nivå och fördelning. Det första som skall behandlas är bruttodriftskostnadsvariationerna per capita, dvs nivån. Med behovs- och bärkraftsfaktorerna befolkningstal (kommunstorlek), åldersstruktur, tätortsgrad, näringslivsstruktur och skattekraft kan genom multipel regression ca 70 procent av variansen förklaras ($r^2 = 0,699$). Då partipolitiken, mätt som andelen S + Vpk röster, kompletterar faktorsuppsättningen ökar procentandelen förklarad varians endast med en knapp procentenhet, vilket bekräftar vad som tidigare observerades, nämligen att politikfaktorns betydelse endast med säkerhet kunde spåras i övre delen av kommunhierarkien, vid konstanthållning för andra faktorer. Följaktligen finns det en kvarvarande oförklarad varians uppgående till knappt 30 procent. Det finns erfarenhetsmässigt inte mycket som talar för att det skulle finnas ytterligare behovsfaktorer som skulle kunna bidra till variansförklaringen annat än marginellt, varför självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt förs in som en hypotetiskt förklarande faktor. Vad har då denna fak-

tor för verklighetsunderlag och vilka indicier finns för dess inflytande?

Det kan inledningsvis konstateras att dess inflytande tekniskt sett sker via de instrumentella variablerna skattesats, avgifter och ersättningar eftersom dessa bl a ger uttryck för ambitionssträvanden. Den viktiga frågan blir då vad som vid mitten av 1960-talet kan ha bidragit till att ambitionsskillnaderna hypotetiskt svarade för ca 30 procent av den kommunala variationen. En del av förklaringen är självfallet att den statliga utjämningspolitiken var svag vid mitten av 1960-talet och därför tillät andra »irrationella» faktorer inflytande vid sidan av behovsfaktorer och ekonomisk bärkraft. En annan bidragande förklaring kan vara att självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt helt enkelt tog sig friheter. Det rådde t ex sannolikt ett ganska väl utvecklat samförstånd mellan de politiska partierna i de medelstora och små kommunerna beträffande vad som var ekonomiskt rimligt att klara av och att detta samförstånd växelvis kunde leda till antingen sparsamhet eller expansion beroende på traditioner eller på de speciella särdrag som kännetecknade det politiska och sociala livet i skilda kommuner. Varken skattetrycket eller avgifter var betungande vid mitten av 1960-talet, varför de partiskiljande ställningstagandena gentemot den offentliga verksamhetens omfattning kan ha varit begränsade, särskilt i medelstora och små kommuner där de kommunala medlenas användning och nytta ganska lätt kunde överblickas och värderas. Detta betyder dock inte att partipolitiken skulle ha saknat betydelse vid servicestandardens fördelning på skilda verksamheter (se nedan). Beträffande administrationens och de utomparlamentariska aktionernas eventuella inflytande, vilket kan hänföras till självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt, kan sägas att inga kända förhållanden härvidlag förefaller ha kunnat spela någon större roll vid mitten av 1960-talet. Den administrativa apparaten var svag och bidrog knappast varken till att beskära eller vidga självstyrelsens frihet och vad gäller aktionsgruppernas inflytande så var denna begränsad vid tidpunkten ifråga.

Servicestandardens fördelning skall kommenteras något utifrån den enkla korrelationsanalys och konstanthållning som genomfördes i det föregående avsnittet. Däremot har huvudtitlarna/grupperna inte analyserats med multipel regression. Beträffande behovsfaktorerna och den ekonomiska bärkraften kan ett kraftigt inflytande konstateras vid mitten av 1960-talet. För partipolitiken bör inflytandet bedömmas som måttligt, men tydligare än vad gällde för servicenivån tidigare. Bl a kunde partipolitikens betydelse spåras inte bara i större

kommuner utan även i medelstora kommuner med rimlig säkerhet. Eftersom såväl behovsfaktorer, ekonomisk bärkraft som partipolitik lämnade kraftiga spår efter sig i fördelningarna, kan det antas att självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt inte utövade något större inflytande. Det partipolitiska samförståndet var uppenbarligen inte lika utbrett som då det gällde nivån och några indicier på att andra förhållanden skulle ha kunnat spela in är inte särskilt lättfunna.

Kapitalkostnader och samhällskapital

Beträffande kapitalkostnader per capita och samhällskapital per capita kan 52 respektive 68 procent av variansen förklaras med befolkningstal (kommunstorlek), åldersstruktur, tätortsgrad, näringslivsstruktur och skattekraft ($r^2 = 0,521$ respektive $r^2 = 0,680$). Politikfaktorn hade ungefär samma betydelse som i fallet med bruttodriftskostnaderna, om än något tydligare för samhällskapitalet. Självstyrelsens politiskt-administrativa kontext förefaller ha spelat in i ungefär samma omfattning som kunde konstateras ovan, även om investeringarnas bristande kontinuitet över tiden självfallet bidrar till att kapitalkostnadernas förklarande varians ligger lägre än för samhällskapitalet. Materialet tillåter inte att fördelningarna på skilda verksamheter kan analyseras.

ANALYS AV 1979 ÅRS KOMMUNSYSTEM

ANALYS AV KOMMUNGRUPPER

Driftskostnaderna per invånare ligger, i likhet med vad som var fallet vid analysen av 1965 års kommunsystem, till grund för uppdelningen i högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommuner. De 118 kommuner som ingick i 1965 års kommunsystem, var 30 kommuner i 1979 års kommunsystem, varför budgetgrupperna kommer att bestå av tio kommuner vardera. Kapitalkostnader och samhällskapital per invånare skall redovisas i anslutning till dessa grupper. Framställningen inleds med att servicestandardens nivå behandlas på samma sätt som för 1965 års kommunsystem, och kommer därefter att kompletteras med en analys av servicestandardens sammansättning, dvs fördelning på skilda verksamhetsområden, vilket endast var möjligt att göra för en del av 1965 års kommunsystem.

Problemet med att både servicestandardens nivå och sammansättning mäts i ekonomiska termer och att därför produktionskostnadsskillnaderna inte direkt framgår, beaktas genom att det inre stödområdets kommuner och övriga kommuner behandlas var för sig.

Framställningen inleds med en beskrivning av de »vanliga» högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommunerna utanför inre stödområdet.

Högbudgetkommunerna

Medelvärdet för högbudgetkommunernas driftskostnader per invånare var 26 procent högre än mediumbudgetkommunernas och 53 procent högre än lågbudgetkommunernas. Skillnaderna i investeringarna, som svarade för större delen av kapitalkostnaderna per invånare, tedde sig helt annorlunda. Högbudgetkommunerna hade endast tio procent högre kapitalkostnader än mediumgruppen och tio procent lägre än lågbudgetgruppen. Detta förhållande att kapitalkostnaderna minskat i relation till andra grupper avspeglas i samhällskapi-

talets värde. Medelvärdet för detta värde var bara 17 procent högre än mediumgruppens och 28 procent högre än lågbudgetgruppens (tabell 62).

Bland högbudgetkommunerna dominerade socialistisk majoritet, 60 procent hade denna majoritet. Högbudgetkommunerna var befolkningsmässigt stora, drygt dubbelt respektive drygt sex gånger större än de övriga kommungrupperna. Urbaniseringen var kraftig. Centralorterna dominerade, men övriga tätorter i kommunerna bidrog märkbart till att tätortsgraden var hög. Nästan 85 procent av befolkningen bodde i tätorterna. Nettopendlingen var inte särskilt omfattande. Balansen mellan antalet arbetstillfällen och antalet sysselsatta var god i dessa kommuner. Befolkningens ålderssammansättning avvek mycket litet från övriga grupper. Andelen i s k aktiva åldrar var något högre, medan andelarna i de yngre åldersklasserna var något lägre. De främsta skillnaderna gentemot övriga grupper återfinns i arbetstillfällenas näringsgrensfördelning. Högbudgetkommunerna hade högre andelar offentlig förvaltning, service, handel m m och lägre andelar industri och jordbruk. Avvikelserna var ganska måttliga i relation till mediumbudgetkommunerna, men stora i relation till lågbudgetkommunerna.

Högbudgetkommunerna hade ett eget skatteunderlag som var fem procent högre än mediumbudgetkommunernas och 18 procent högre än lågbudgetkommunernas. Skillnaderna var något mindre för skattekraften totalt, sju respektive åtta procent. Högbudgetkommunernas beskattningsbenägenhet skiljde sig ytterst lite från övriga grupper. Skattesatsen var endast en procent högre än i mediumgruppen och fyra procent högre än i lågbudgetgruppen. Det statistiska underlaget medger med större säkerhet, till skillnad från vad som var fallet vid redovisningen av 1965 års system, att drifts-, kapital- och totalbudgetarnas finansiering kan kommenteras med avseende på andra finansieringskällor än bara kommunalskatten. Det kan då konstateras att högbudgetkommunerna hade något lägre andel specialdestinerade bidrag i driftsbudgeten, betydligt lägre andel nya lån i kapitalbudgeten och lägre andel kommunalskatt än övriga kommungrupper. Däremot var andelen avgifter i driftsbudgeten betydligt högre liksom andelen finansiella medel från övriga källor (framgår ej ur tabellen).

Bland högbudgetkommunerna fanns inga sådana kommuner som färdigbildades redan vid förra kommunreformen år 1952. Majoriteten färdigbildades under de första åren av sammanläggningsperioden, dvs 1967-1971.

Tabell 62. Servicestandardens nivå (kronor per invånare) och kommunala bestämningsfaktorer i skilda delar av det kommunala systemet år 1979/1980. Medelvärden inom kommungrupper

Servicestandardens nivå Kommunala bestämningsfaktorer	Högbudget kommuner	Mediumbudget kommuner	Lågbudget kommuner
N	5	10	10
Bruttodriftskostnader	11 369	9 028	7 419
Kapitalkostnader	1 811	1 667	2 048
Samhällskapital	9 894	8 424	7 759
Politisk majoritet			
Socialistisk	3	3	1
Borgerlig	2	6	8
Osäker		1	1
Städer			
Köpingar			
Landskommuner			
Andel centralortsbefolkning	64	58	36
Tätortsgrad	84	80	61
Befolkning totalt	67 070	26 092	10 511
Pendlingstal	100	85	81
Åldersfördelning			
0 - 9	12	13	14
10 - 19	14	15	15
20 - 64	58	56	53
65 - w	16	16	18
Förvärvsfrekvens (män)	72	68	67
Förvärvsfrekvens (kvinnor)	50	50	43
Näringsgrensfördelning			
Off. förvaltning	34	31	21
Service, handel m m	33	30	25
Industri m m	28	32	35
Jordbruk m m	5	7	19

Tabell 63. Finansieringskällor och sammanläggningsår i skilda delar av det kommunala systemet år 1979/1980. Medelvärden inom kommungrupper

Finansieringskällor Sammanläggningsår	Högbudget kommuner	Mediumbudget kommuner	Lågbudget kommuner
<i>Andelar: 1)</i>			
Statsbidrag i driftsbudgeten	22,0	24,5	24,9
Avgifter i driftsbudgeten	19,2	14,0	10,1
Inv.bidrag i kapitalbudgeten	7,7	5,5	5,3
Nya lån i kapitalbudgeten	19,7	25,3	33,3
Allmän kommunalskatt i totalbudgeten	35,1	41,7	40,7
Skatteutjämningsbidrag i totalbudgeten	2,5	2,0	6,2
Skatt i totalbudgeten	37,6	43,7	46,9
Skattesats	16,01	15,90	15,33
Eget skatteunderlag	239,09	228,60	202,20
Skatteutjämningsunderlag	20,18	12,90	37,70
Skattekraft totalt	259,27	241,50	239,90
Sammanläggning (år)			
- 52		2	2
67 - 71	3	6	4
72 - 74	2	2	4

Mediumbudgetkommunerna

Medelvärdet för mediumbudgetkommunernas driftskostnader per invånare var 21 procent lägre än högbudgetkommunernas och 22 procent högre än lågbudgetkommunernas. Investeringskostnaderna, kapitalkostnader per invånare, var lägre än i båda de andra grupperna. Samhällskapitalet var 15 procent lägre än i högbudgetkommunerna och nio procent högre än i lågbudgetkommunerna (tabell 62).

De flesta mediumbudgetkommunerna hade borgerlig majoritet. Endast 30 procent hade socialistisk majoritet, medan majoritetsläget

var osäkert i 10 procent. Befolkningsmässigt var mediumbudgetkommunerna betydligt mindre än högbudgetkommunerna, men genomsnittligt mer än dubbelt så stora som lågbudgetkommunerna. Urbaniseringen var kraftig, vilket delvis berodde på centralorterna men också i hög grad på de övriga tätorterna. Nettoutpendlingen var betydande. Befolkningens ålderssammansättning avvek inte i någon större omfattning från de övriga gruppernas. Gentemot högbudgetkommunerna var skillnaderna i arbetstillfällenas näringsgrensfördelning inte särskilt stora, men desto större gentemot lågbudgetgruppen. Både offentlig förvaltning och service, handel m m hade betydligt högre andelar jämfört med denna grupp, medan industri i synnerhet jordbruket hade lägre andelar.

I mediumbudgetkommunerna var det egna skatteunderlaget fyra procent lägre än i högbudgetkommunerna och 13 procent högre än i lågbudgetkommunerna. Skillnaderna i skattekraft totalt var sju respektive en procent. Skattesatsen var knappt en procent lägre än i högbudgetgruppen och knappt fyra procent högre än i lågbudgetgruppen. Då det gäller andelarna för skilda finansieringskällor i drifts-, kapital- och totalbudgetarna vid sidan av vad som redan kommenterats kring kommunalskatten, kan konstateras att mediumgruppen intar ganska exakta mellanlägen i relation till övriga grupper.

En femtedel av mediumbudgetkommunerna färdigbildades redan vid förra kommunsammanläggningen år 1952, återstoden under perioden 1967-1974, med majoriteten under periodens första del.

Lågbudgetkommunerna

Medelvärdet för lågbudgetkommunernas driftskostnader per invånare var 35 procent lägre än i högbudgetgruppen och 15 procent lägre än i mediumbudgetgruppen. Investeringarna, eller kapitalkostnaderna per invånare, var däremot 13 respektive 23 procent högre än i de båda övriga grupperna. Samhällskapitalets värde var 22 respektive åtta procent lägre (tabell 62).

Endast var tionde lågbudgetkommun hade socialistisk majoritet. Hela 80 procent hade borgerlig majoritet. De var befolkningsmässigt små, genomsnittligt en sjättedel av högbudgetkommunerna och en dryg tredjedel av mediumgruppen. Urbaniseringen var svag. Centralorterna hade en tredjedel av befolkningen och samtliga tätorter bara drygt hälften. Arbetstillfällena var få i förhållande till sysselsatta, varför nettoutpendlingen var betydande. Befolkningens ålderssam-

mansättning skiljde sig något från de övriga gruppernas därigenom att andelen i aktiva åldrar var något lägre medan andelarna i yngre och äldre var högre. Bland arbetstillfällena var andelen offentlig förvaltning betydligt lägre än i andra grupper. Lägre andel hade dessutom service, handel m m, medan däremot industri och i synnerhet jordbruket var bättre representerade än i andra grupper.

Det egna skatteunderlaget var i lågbudgetkommunerna 15 procent lägre än i högbudgetkommunerna och 12 procent lägre än i mediumgruppen. Skillnaderna i skattekraft totalt begränsades till 7 respektive en procent lägre än i de andra grupperna. Skattesatsen låg endast fyra respektive knappt fyra procent lägre. Det kan vidare konstateras att lågbudgetkommunerna hade något högre andel specialdestinerade statsbidrag i driftsbudgeten och betydligt högre andel nya lån i kapitalbudgeten än andra grupper. Andelen kommunalskatt i totalbudgeten var dessutom något högre än i övrigt. Däremot var avgiftsfinansieringen i driftsbudgeten lägre, liksom andelen från övriga finansieringskällor (framgår ej ur tabellen).

En femtedel av lågbudgetkommunerna färdigbildades redan vid förra kommunsammanläggningen. Återstoden färdigbildades jämnt fördelade över sammanläggningsperioden vid senaste reformen.

Inre stödområdets kommuner

De fem stödområdeskommunerna i urvalet återfinns samtliga bland högbudgetkommunerna. Driftskostnaderna per invånare i dessa kommuner låg nästan exakt på samma medelvärde som de »vanliga» högbudgetkommunerna. Både kapitalkostnaderna per invånare och samhällskapitalet per invånare var däremot betydligt högre än i de »vanliga» högbudgetkommunerna.

En väsentlig fråga är om servicestandarden i dessa fem stödområdeskommuner även i reala termer motsvarade den som fanns i de »vanliga» högbudgetkommunerna, eller om budgetuppgifterna avspeglar högre produktionskostnader. Svaret på denna fråga kan, i likhet med vad som gjordes vid redovisningen av 1965 års kommunsystem, sökas indirekt genom att jämföra stödområdeskommunerna med övriga kommungrupper.

De fem stödområdeskommunerna kan jämföras med övriga kommungrupper då det gäller kommunala bestämningsfaktorer. Det kan då konstateras att tre av kommunerna hade socialistisk majoritet, dvs

de påminde om de »vanliga» högbudgetkommunerna i detta avseende. Befolkningstalet var lågt, nästan hälften av lågbudgetkommunernas. Urbaniseringsgraden var klart lägre än i lågbudgetkommunerna. Pendlingstalet låg i närheten av högbudgetkommunernas, vilket dock är vanligt för dessa areellt utbredda kommuner. Befolkningens ålderssammansättning påminde om den i lågbudgetkommunerna. Med undantag för att andelen arbetstillfällen inom offentlig förvaltning var ganska hög, i paritet med mediumbudgetkommunerna, fördelade sig arbetstillfällen ungefär som för lågbudgetkommunerna, dock med något lägre andel inom jordbruket.

Beskattningsbenägenheten i de fem stödområdeskommunerna var påtaglig. Skattesatsen var högre än i de »vanliga» högbudgetkommunerna. Det egna skatteunderlaget var något lägre än i lågbudgetkommunerna. Skattekraften totalt, dvs då skatteutjämningsbidraget medräknats, var dock högre än i högbudgetkommunerna.

Bland de fem stödområdeskommunerna var tre färdigbildade redan vid kommunsammanläggningen år 1952, de övriga två bildades under sammanläggningsperioden 1967-1971 och 1972-1974.

Från standardsynpunkt kan, mot bakgrund av vad som redovisats ovan, de fem stödkommunerna knappast betraktas som högbudgetkommuner. Det kan dessutom vara tveksamt om de tillhörde mediumbudgetkommunerna. Analysen av de kommunala bestämningsfaktorerna pekar på att stödkommunerna som grupp befann sig mellan mediumbudgetkommunerna och lågbudgetkommunerna, dock närmre de förra än de senare. Vissa stödkommuner hade sannolikt servicestandard i paritet med mediumgruppen, andra befann sig i jämnhöjd med lågbudgetgruppen. Denna kvalitativa bedömning kan, som tidigare, kompletteras med att bruttodriftskostnaderna »deflateras» med skillnaden i grundgarantin mellan stödområdeskommunerna och de övriga kommunerna. Bruttodriftskostnadernas medelvärde för stödområdeskommunen hamnar då på samma medelvärde som mediumgruppens. Standarden i stödkommunerna upprätthålls genom skattemässiga uppoffringar som var högre än i andra kommungrupper, dock i kombination med kraftiga skatteutjämningsbidrag, vilka höjde skattekraften totalt till den högsta bland grupperna.

BESTÄMNINGSFAKTORERNAS ORSAKSSAMBAND OCH SAM-VARIATION

Beskrivningarna av kommungrupperna i föregående avsnitt gjordes med hjälp av en rad sk bestämningsfaktorer, dvs sådana faktorer som

kan antas ha haft betydelse för servicestandarden i kommunerna. Den politiska majoriteten var en sådan bestämningsfaktor. Andra bestämningsfaktorer var befolkningens ålderssammansättning och storlek, urbanisering, pendling och näringslivssammansättning. Bilden kompletterades med en del finansiella data, budgetandelarna för olika finansieringsformer, skattesatser och skatteunderlag.

Det kunde i dessa avsnitt konstateras att hög servicestandard hörde samman med socialistisk majoritet, högt befolkningstal, hög urbaniseringsgrad, svag nettoutpendling, högre andelar befolkning i yngre och aktiva åldrar, hög sysselsättning inom offentlig förvaltning, service och handel, hög skattesats och kraftigt skatteunderlag. Låg servicestandard hörde samman med borgerlig majoritet, lågt befolkningstal, låg urbaniseringsgrad, kraftig nettoutpendling, högre andel befolkning i äldre grupper, hög sysselsättning inom jordbruk, låg skattesats och svagt skatteunderlag.

Vad som dock inte kom fram ur kommungruppsanalyserna var vilka bestämningsfaktorer som var viktigast. För att reda ut denna fråga skall servicestandardens nivå och bestämningsfaktorerna korreleras till varandra, med beaktande av vad som är orsakssamband och vad som endast är samvariation. Inre stödområdets kommuner ingår dock inte, eftersom produktionskostnadsskillnaderna skulle påverka faktorsambanden.

Tabell 64. A = Befolkningsmässigt stora kommuner, högt urbaniserade, med stor skattekraft: B = mellangrupp: C = små kommuner, svagt urbaniserade med liten skattekraft. Variabelmedelvärden inom grupperna

	A	B	C
Befolkning	54 570	20 793	9 710
Tätortsgrad	87	75	57
Andel 20-64 år	58	54	54
Andel 65-w år	13	19	18
Eget skatteunderlag	243	224	194
Skattekraft	253	242	238

Kommunsystemet delas upp i tre grupper där befolkningstal, urbaniseringsgrad och skattekraft hålls tämligen konstanta. Denna indelning kommer att användas som konstanthållning då vissa korrelationer närmre skall granskas.

Hög-, medium- och lågbudgetindelningen sammanfaller i ganska stor utsträckning med denna speciella indelning, mindre baserad på prestationer och mera på förutsättningar, men överensstämmelsen är inte fullständig.

Politisk majoritet

Det statliga inflytandet på servicestandarden i kommunerna har, som påpekats ett flertal gånger, ökat under 1970-talet. Detta inflytande har inte bara bidragit till att driva upp standarden generellt utan dessutom minskat variationerna i kommunerna emellan. Initiativ, rekommendationer, regelsystem och bidrag har varit inslag i denna utveckling, byggd på den bas som kommunreformen utgjorde. De eventuella ideologiska skillnaderna mellan de politiska blocken har därför fått mindre handlingsutrymme jämfört med t ex 1960-talets förhållanden. Samtidigt skall dock det statliga inflytandet inte överbetonas. Fortfarande fanns vid slutet av 1970-talet stora skillnader i servicestandard i kommunerna emellan. Det är möjligt att en stor del av dessa kvarvarande skillnader kan bero på den politiska faktorn, medan andra faktorer som skapar skillnader kan ha förlorat sin verkan. Statsvetenskapliga undersökningar har dessutom visat att den politiska profileringen i de beslutande församlingarna ökat i kommunerna. Det som närmast skall undersökas är huruvida de ideologiska partiblockskillnaderna kan märkas i fråga om servicestandardsnivå, mätt som skillnader i bruttodriftskostnader mellan kommunerna.

Socialistiskt styrda kommuner hade uppenbarligen högre servicenivå än borgerligt styrda kommuner, vilket framgår av den sammanställning som gjorts för kommunsystemet som helhet (tabell 65). Skillnaderna var mest uppenbara i fråga om bruttodriftskostnaderna, men tydliga även för samhällskapital per invånare. Den viktiga frågan att utreda blir då i vilken utsträckning som majoritetsförhållandena verkligen kan förklara dessa samband och rensa för andra faktorer i sammanhanget. Den socialistiskt-borgerliga dikotomin bör då kompletteras med osäkra majoritetsförhållanden, vilka ökat relativt sett efter kommunreformen.

Då majoritetslägenas inflytande kontrolleras med hänsyn till kommunegenskaper, kan noteras kraftiga effekter rakt igenom kommunsystemet. Bruttodriftskostnaderna per invånare och i mera begränsad

Tabell 65. Servicestandardens nivå (kronor per invånare) och kommunala bestämningsfaktorer. Korrelationskoefficienter. 1979 års kommunala system¹⁾

Kommunala bestämningsfaktorer	Servicestandardens nivå			
	Drifts- kostn.	Kapital- kostnad	Total- kostn.	Samhälls- kapital
Socialistisk majoritet	10	3	8	5
Borgerlig majoritet	- 4	- 2	- 4	- 4
Osäker majoritet	0	25	5	11
Andel centralortsbefolkning	.63	- .16	.54	.49
Tätortsgrad	.71	- .23	.59	.51
Befolkning totalt	.76	- .16	.68	.27
Pendling	.35	.07	.36	.30
0 - 9 år	- .25	- .03	.07	- .04
10 - 19 år	- .19	- .22	- .28	- .04
20 - 64 år	.69	- .28	.54	.48
65 - w år	- .29	.26	- .17	- .29
Förvärvsfrekvens (män)	.07	- .14	.01	- .19
Förvärvsfrekvens (kvinnor)	.41	- .21	.27	.11
Off förvaltning	.66	- .15	.57	.16
Service, handel m m	.51	- .04	.48	.41
Industri m m	- .16	- .06	- .18	.08
Jordbruk m m	- .65	.22	- .54	- .48

omfattning samhällskapital per invånare är högre i socialistiskt styrda kommuner än i borgerligt styrda, men högst i kommuner med osäkra majoritetslägen. Det senare förefaller kunna vara en effekt av kampen om valjarna.

För att majoritetsläget skall ha kunnat påverkat servicenivån i den omfattning som noterats bör detta ha avsatt sig i beskattningsbe-

1) För de politiska majoritetsförhållandena har beräknats procentuell avvikelse från medelvärdet i systemet. För övriga bestämningsfaktorer gäller korrelationskoefficienter (produktmoment).

nägenheten, även om andra fördelnings- och finansieringskällor kan ha varit med i bilden. Genom att konstanthålla bl a skattekraften via gruppindelningen kan det konstateras att beskattningsbenägenheten korresponderar tydligt med majoritetslägena och deras inflytande, vilket förstärker slutsatserna.

De ideologiska skillnaderna mellan de politiska blocken hade uppenbarligen en viss betydelse för hur servicestandardens nivå varierade kommunerna emellan vid slutet av 1970-talet. Den politiska faktorn bör dock inte överbetonas, andra bestämningsfaktorer hade större betydelse (se nedan), men förhållandet pekar på att den partipolitisering som ökade i kommunerna efter reformen har haft genomslagskraft, trots att handlingsutrymmet begränsats relativt sett över tiden.

Urbaniseringsgrad

Servicenivån var kraftigast korrelerad till både andelen centralortsboende och tätortsgraden. Det starkaste sambandet var med tätortsgraden. Det specifika inflytandet från urbaniseringen skall undersökas genom att konstanthålla för andra samvarierande faktorer som kan svara för hela eller delar av förklaringen. Detta kan göras genom att undersöka effekten av de små variationer i tätortsgrad som finns inom kommuntyperna A, B och C. Det visar sig då att tätortsgradens effekt på bruttodriftskostnader och samhällskapital var obefintlig i stora och mellanstora kommuner, men påtaglig i små kommuner, dvs kommuntyp C. Då dessa urbaniseringsskillnader kopplas samman med skattesatserna kan det konstateras att beskattningsbenägenheten var större i kommuner med relativt sett högre tätortsgrad än i de med lägre tätortsgrad inom kommuntyp C, vilket stärker det tidigare noterade sambandet i synnerhet som skattekraftsskillnaderna inom kommuntypen vid den aktuella uppdelningen knappast var märkbara. Beräkningarna bygger på det faktum att tätortsgraden vid jämförelse med befolkningstal och skattekraft är den minst stabila faktorn vid konstanthållningen. För kontrollens skull har beräkningarna upprepats vid konstanthållning (kommungruppsindelning) enbart för befolkningstal och skattekraft. Dessa beräkningar ändrar inte slutsatserna.

Det förefaller följaktligen vara så att stora och mellanstora kommuner passerat det stadium i utvecklingen då urbaniseringsgraden har

höjande effekt på servicenivå och kostnader. De mindre kommunerna däremot påverkades eller påverkas fortfarande av denna effekt.

Aldersfördelning och näringsgrensstruktur

Korrelationen mellan servicenivån och åldersfördelningen var starkt positiv för andelen aktiva åldrar, men svag för andra åldersgrupper. Den viktiga frågan blir då om andelen aktiva åldrar endast utöver inflytande via skattekraften, eller om deras speciella kravprofiler också verkar höjande på servicenivån. Detta kan undersökas genom observera effekten på skattesatser, eget skatteunderlag och skattekraft inom kommunerna A, B och C. Sambandet med eget skatteunderlag var tydligt i samtliga kommuntyper, men med skattekraft totalt endast i kommuntyp A. Eftersom det samtidigt kan noteras att andelen aktiva åldrar påverkade skattetrycket märkbart inom kommuntyp B och C där skattekraftsskillnaderna knappast var märkbara bör slutsatsen kunna bli att höga andelar i aktiva åldrar kravmässigt verkar höjande på servicenivån, vid sidan av effekten via skattekraften. Det finns visserligen risk för sammanblandning med den tidigare konstaterade urbaniseringseffekten, men sannolikt speglar de i väsentlig utsträckning samma sak. Urbaniseringseffekten kunde dock märkas i kommuntyp C, varför de aktiva åldrarnas speciella effekt torde vara säkerställd åtminstone i kommuntyp B.

Näringsgrensstrukturens betydelse för bruttodriftskostnaderna var tydlig men obefintlig för samhällskapitalet. Det starkaste sambandet var med offentlig sektor, därefter service, handel m m. Den offentliga sektorns speciella effekter skall granskas närmre eftersom dess korrelation med servicenivån var högst. Det kan då konstateras att dess effekt på skatteunderlag och skattekraft endast kan säkerställas i kommuntyp A, medan effekten på skattetrycket kan noteras i både kommuntyp A och B, starkast i den senare kommuntypen. Det förefaller därför som om näringsgrensstrukturens effekt kan spåras både via speciella krav och via skattekraften. Det verkar troligt att den offentliga sektorns höga kvinnliga förvärvsfrekvens, kanske framförallt i stora och medelstora kommuner, kan vara en del av förklaringen. Eftersom urbaniseringseffekten endast kunde noteras i kommuntyp C, föreligger ingen risk för att effekterna har sammanblandats.

Tabell 66. Servicestandardens nivå (kronor per invånare) och kommunala bestämningsfaktorer (finansieringskällor och sammanläggningsår). Korrelationskoefficienter. 1979 års kommunala system¹⁾

Finansieringskällor Sammanläggningsår	Servicestandardens nivå			
	Drifts- kostn.	Kapital- kostnad	Total- kostn.	Samhälls- kapital
<i>Andelar:</i>				
Driftsbidrag i drifts/ totalbudgeten	- .47		- .35	
Avgifter i drifts/ totalbudgeten	.47		.32	
Investeringsbidrag i kap/totalbudgeten		- .15	.27	.22
Nya lån i kapital/ totalbudgeten		.22	.05	- .02
Allmän kommunalskatt i totalbudgeten			- .59	- .23
Skatteutjämningsbidrag i totalbudgeten			- .36	- .30
Skatt i totalbudgeten			- .57	.29

Skattesats	.36	.05	.36	.35
Eget skatteunderlag	.64	- .08	.58	.48
Skatteutjämningsunderlag	- .33	.34	- .18	- .05
Skattekraft totalt	.49	.27	.58	.54
Sammanläggning (år)				
- 52	- 10	- 5	- 9	2
67 - 71	4	9	5	6
72 - 74	- 1	- 13	- 3	- 10

1) För sammanläggningen har beräknats procentuell avvikelse från medelvärde i systemet. För övriga bestämningsfaktorer gäller korrelationskoefficienter (produktmoment). Stödområdeskommunerna ingår ej i sammanläggningsberäkningarna.

Finansieringskällor

Servicenivån i kommunerna var ganska måttligt positivt korrelerad till skattesatsen, betydligt starkare till skattekraften. Samvariationen mellan skattesats och skattekraft var i sin tur begränsat positiv ($r = 0,25$). Det betyder att de båda faktorerna delvis förstärkte varandras effekt, men också att de ibland kunde ha fungerat alternativt höjande på servicenivån. Det förhållandet att beskattningen i viss mån förstärkte skattekraften torde ha berott på sådana faktorer som politik, i begränsad utsträckning urbaniseringsgraden, åldersfördelning och näringslivsstrukturen, vilka kan ha skapat kravprofiler som inte alltid kunnat tillfredsställas med skatteunderlag och skattekraft.

Tabell 67. redovisar skattesatsernas medelvärden i skilda underlags- och skattekraftsgrupper. Dessa grupper har bildats genom att kommunerna rangordnats med avseende på eget skatteunderlag och skattekraft (inkl. utjämningsbidrag). Dessutom har de 25 kommuner som analyserats hittills i avsnittet kompletterats med inre stödområdets kommuner i urvalet. Mellan skattesatser och eget skatteunderlag finns endast ett svagt positivt samband, vilket framgår av skattesatsernas medelvärdesfördelning. Det mest positiva sambandet konstaterades tidigare gälla skattekraften totalt, vilket också avspeglas i medelvärdesfördelningen. En väsentlig iakttagelse kan göras då skattesatsens fördelning på eget skatteunderlag jämförs mellan åren 1965

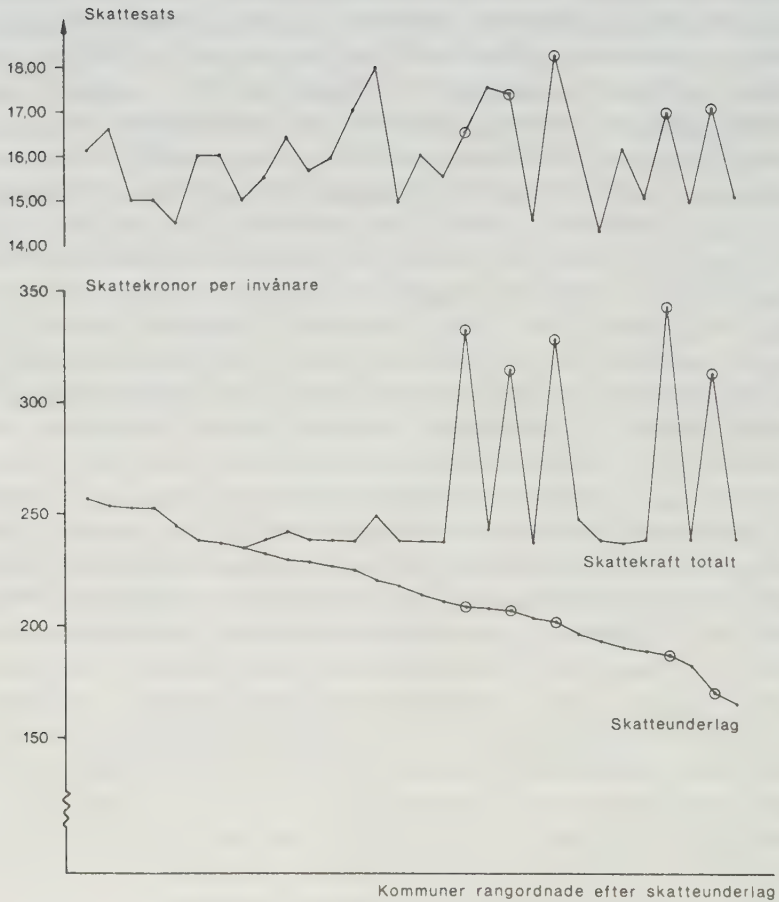
Tabell 67. Skattesatser (medelvärden) i skilda skatteunderlags- och skattegrupper. 1979 års kommunsystem representerat av 25- och 30-urvalens kommuner

	25-kommuner	30-kommuner (inkl inre stöd)
Eget skatteunderlag:		
Högt	15,53	15,61
Medium	16,07	16,41
Lägt	15,47	15,48
Skattekraft totalt:		
Högt	16,14	16,66
Medium	15,68	15,73
Lägt	15,29	15,47

och 1979. Det kan konstateras att 1979 års kommunsystem nästan var tillbaka till den skattetrycksfördelning som rådde mellan kommunerna år 1965, före sammanläggningarna, och att de teoretiskt beräknade skattesatserna efter en momentant genomförd sammanläggning helt förändrats och motverkats under den period som passerat därimellan. Eftersom servicestandardens variationsminskning under expansionsåren framförallt ägt rum genom en kraftig expansion av kommuner med svagt skatteunderlag måste det slås fast att denna expansion kunnat genomföras utan att hushållens skattetryck i dessa kommuner behövt öka nämnvärt mer än i andra delar av kommunsystemet. Statsbidrag och skatteutjämningsbidrag har både ökat de svaga kommunernas bärkraft och samtidigt verkat skattedämpande i dessa kommuner. (Beaktas avgiftsvariationen i kommunsystemet förstärks detta intryck, se nedan). Då inre stödområdets kommuner läggs till ändras bilden något. Hushållens skattetryck har då ökat något i svaga kommuner, men långt ifrån så mycket som de teoretiska beräkningarna lät antyda, vilket understryker slutsatsen (jfr föregående kapitel). Det fullständiga sambandet mellan skattesatser, skatteunderlag och skattekraft illustreras i figur 40.

Vidare kan det konstateras att servicenivån var negativt korrelerad till de speciella statsbidragens andel av driftsbudgeten, vilket torde peka på att de små och skattekraftssvaga kommunerna hade tyngdpunkten i verksamheten lagd på obligatoriska verksamheter medan stora och skattekraftsstarka kommuner klarade av att även bedriva frivilliga verksamheter i avsevärd omfattning. Det fanns dessutom ett positivt samband mellan servicenivå och avgiftsandelen i driftsbudgeten. Det förefaller vara så att avgifter verkar som alternativ till beskattningen. Korrelationen mellan avgifter och skattesatser var nämligen obefintlig ($r = 0,01$ respektive $r = 0,06$ då inre stödområdet tas med), medan däremot ett visst måttligt samband kan noteras mellan avgifter och eget skatteunderlag ($r = 0,22$). Det senare sambandet försvinner då beräkningarna görs på skattekraften totalt.

Beträffande andelen allmän kommunalskatt och andelen skatteutjämningsbidrag kan noteras ett starkt negativt samband med servicenivån. Kommuner med hög servicenivå finansierar i större utsträckning än kommuner med låg servicenivå verksamheten med alternativa källor. Det bör i det sammanhanget påpekas att korrelationen med s k övriga källor är starkt positiv. Det kan gälla ackumulerade medel i drifts- och kapitalfonder (finansieringskapital) vilket pekar på de ekonomiskt starka kommunernas handlingsfrihet och möjlighet att »över-



Figur 40. Sambandet mellan skattesatser, eget skatteunderlag och skattekraft totalt år 1979. Cirkclar markerar inre stödområdets kommuner.

beskatta skattekraften» för kommande bruk, men även medel som härrör från ränteintäkter, speciella skatter och kapitalförsäljning.

Sammanläggningsår

Mellan servicestandard och kommunernas sammanläggningsår fanns ett tydligt samband. De kommuner utanför stödområdet som färdigbildades år 1952, och som därför inte berördes av den senaste reformen, hade lägst servicestandard. Högsta servicestandard hade de befolkningsmässigt ganska stora och från arbetsmarknads- och näringslivssynpunkt välutvecklade kommunerna som färdigbildades under åren 1967-1971. De befolkningsmässigt små kommunerna, mindre utvecklade från näringslivssynpunkt, som lades samman åren 1971-1974 intog en mellanställning i sammanhanget.

SERVICESTANDARDENS SAMMANSÄTTNING

Bruttodriftskostnadernas fördelning på skilda huvudtitlar, dvs större verksamhetsområden i kommunerna skall komplettera den föregående analysen av servicestandardens nivå. Kapitalkostnadernas fördelning beaktas inte beroende på deras tidsmässigt kraftiga variationer, vilka inte ger någon representativ bild i tvärsnittsundersökningar.

Framställningen inleds med att högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommunernas respektive medelvärdesfördelningar redovisas för att därigenom ge en introduktion till de kommande frågeställningarna. Bruttodriftskostnaderna totalt exklusive finansiering bildar basen i fördelningarna. Central administration, arbete och näringsliv, kommunikationer och hälso- och miljövard redovisas inte separat utan som övriga verksamheter.

Det mest iögonfallande mönstret i tabellen är att fördelningarna är ganska lika varandra. Det finns skillnader som dock inte förmå åndra intrycket av att ett likartat fördelningsmönster återkommer i kommungrupperna. Likheten är dock delvis en fiktion byggd på medelvärdena. Variationerna inom grupperna är betydande, bl a bör det påpekas att variationskoefficienten för huvudtitlarnas fördelning var ungefär lika stor som koefficienten för bruttodriftskostnaderna per invånare vid tidpunkten ifråga.

De skillnader som kan noteras i tabellen gäller främst den sociala omsorgens och utbildningens andelar, dvs de tunga obligatoriska

Tabell 68. Bruttodriftnskostnadernas fördelning på skilda verksamhetsområden. Medelvärden för kommungrupper år 1979

	Högbudget kommuner	Mediumbudget kommuner	Lågbudget kommuner
Social omsorg	22	24	26
Utbildning	31	33	36
Fritid och kultur	8	9	5
Energi, vatten o. avlopp	12	9	8
Mark och bostäder	9	8	9
Övriga verksamheter	18	17	16
Totalt	100	100	100

verksamhetsområdena. Dessa huvudtitlar har mindre andelar i högbudgetkommunerna än i andra kommuner, särskilt jämfört med lågbudgetkommunerna. Högbudgetkommunerna har däremot högre andelar då det gäller fritid och kultur, energi, vatten och avlopp och övriga verksamheter. Det finns flera faktorer som kan bidra till att detta enkla mönster kan förklaras, men den viktigaste förklaringen torde helt enkelt vara att servicestandardens nivå och därmed vanligen också den ekonomiska basen i kommunerna varierar. De frivilliga verksamheterna får bättre utrymme sedan de obligatoriska verksamheterna tagit sitt utrymme då den ekonomiska basen är god i kommunerna.

Bruttodriftnskostnadernas fördelning på huvudtitlarna skall behandlas mera ingående genom att bestämningsfaktorerna korreleras till huvudtitlarnas andelar i fördelningarna. Från de tre kommungruppernas medelvärden bortses då helt. Beräkningarna gäller variationen mellan samtliga kommuner i urvalet. Vilka faktorer bör då uppmärksammas? De viktigaste redovisas i punktform.

1. *Det politiska majoritetsläget i kommunerna*

Det har tidigare kunnat konstateras att majoritetsläget hade en viss betydelse för servicestandardens nivå i kommunerna. Det finns bl a därför skäl att undersöka om majoritetsläget även har fördelningseffekter då det gäller enskilda verksamhetsområden.

2. *Befolkningens sociala och ekonomiska sammansättning, urbaniseringsgraden och kommunstorlek. Dessa faktorerers betydelse med*

avseende på kravprofilerna i kommunerna.

Dessa faktorer tar fasta på att befolkningen i kommunerna kan ställa speciella krav på serviceproduktionen beroende på t ex variationer i yrken, utbildning och inkomst eller på att befolknings-tätheten skapar behov och krav på service, vilka eventuellt kan assimuleras på likartade sätt av kommunledningen oberoende av majoritetsläget.

3. *Befolkningens ålderssammansättning, reduktionsbaser*

Denna faktor är den mest fundamentala i fördelningssammanhang och betyder att hänsyn måste tas till variationen i ålderssammanshang då sådana verksamhetsområden betraktas som speciellt avser service för bestämda åldersgrupper.

4. *Servicestandardens nivå och kommunernas ekonomiska bas*

Denna faktor beaktar att det finns ett samband mellan fördelningen obligatoriska/frivilliga verksamheter och kommunernas ekonomiska styrka. De obligatoriska verksamheternas andelar tenderar att vara högre i ekonomiskt svaga kommuner, medan de frivilliga verksamheternas andelar tenderar vara högre i ekonomiskt starka kommuner. Denna fördelningseffekt bör beaktas i sammanhanget.

De två första punkterna skiljer sig från de två senare. De två första punkterna politiskt majoritetsläge och befolkningens eventuella kravprofiler är de enda riktigt »fördelningspolitiska» faktorerna i sammanhanget. De kan exempelvis leda till att servicestandard inom enskilda verksamheter kan bli högre eller lägre än vad som annars skulle motiveras av servicestandardens allmänna nivå eller kommunernas ekonomiska bas. De två senare faktorerna har annan karaktär. Befolkningens ålderssammansättning har en självklar distributiv effekt och påverkar inte servicestandard inom enskilda verksamheter och den sista punkten har framförallt att göra med de frivilliga verksamheternas utrymme ekonomiskt sett.

Genom att bruttodriftskostnadernas fördelning på vissa huvudtitlar korreleras till vissa kommunala bestämningsfaktorer, skall ett försök göras att spåra inflytandet av de faktorer eller faktorgrupper som berördes ovan (tabell 69).

De politiska majoritetslägena kan konstateras ha haft ett begränsat inflytande på servicestandardens sammansättning. Då kommunerna delas upp i de tre alternativa majoritetslägena kan ingen påverkan

Tabell 69. Servicestandardens sammansättning (bruttodriftskostnadens fördelning på vissa huvudtitlar) och kommunala bestämningsfaktorer. Korrelationsanalys av 1979/1980 års kommunala system¹⁾

Bestämningsfaktorer	Social omsorg	Utbildning	Fritid o kultur	Energi, vatten, och avlopp	Mark o bostäder	Övr verksamheter
Socialistisk majoritet	- 1	1	1	- 4	2	1
Borgerlig majoritet	0	0	- 1	2	- 1	- 2
Osäker majoritet	1	- 4	0	- 2	- 1	6
Centralortsandel	- .63	-.27	.67	-.03	-.12	.36
Tätortsgrad	-.52	-.26	.69	.14	-.31	.05
Befolkning totalt	-.63	-.61	.19	.27	-.03	.47
0 - 9	.33	.46	.30	.04	-.70	-.65
10 - 19	.11	.59	.62	-.25	-.73	-.40
20 - 64	-.61	-.20	.54	-.11	-.10	.42
65 - w	.16	-.30	-.66	.13	.63	.20
Förvärvsfrekvens:						
män	.24	.32	.47	.04	-.78	-.50
kvinnor	-.14	.06	.61	.19	-.67	-.39
Offentlig sektor	-.53	.25	.32	.12	-.25	.58
Service, handel m m	-.77	-.03	.51	.04	-.30	.20
Industri m m	.09	.10	.30	-.20	.06	-.09
Jordbruk m m	.51	.15	-.59	.07	.21	-.10
Bruttodriftskostnader per invånare	-.67	.07	.51	.11	.01	.45

1) För de politiska majoritetsförhållandena har beräknats antalet avvikande procentenheter från medelandelen i systemet. För övriga bestämningsfaktorer gäller korrelationskoefficienter (produktmoment).

noteras på social omsorg, avvikelserna är nästan obefintliga. Resultatet ändras inte heller då skattekraften och kommunstorleken konstanthålles. Socialdemokratiskt och borgerligt styrda kommuner uppvisar inte heller någon skillnad ifråga om utbildning, medan däremot kommuner med osäkert majoritetsläge hade en något mindre andel utbildning. Resultatet kvarstår efter konstanthållning för andra faktorer. Majoritetsläget kan inte konstateras ha haft någon betydelse för fritids- och kulturverksamheten i stort, varken före eller efter konstanthållning. För energi, vatten och avlopp kan spåras en skillnad som främst gick mellan socialdemokratiskt och borgerligt styrda kommuner. Det var de senare kommunerna som hade en kraftigare andel bruttodriftskostnader på området. Skillnaderna förstärks något efter konstanthållning. Förhållandet var omvänt beträffande mark och bostäder. Där hade socialdemokratiskt styrda kommuner högre andel än borgerligt styrda, vilket blir ännu tydligare vid konstanthållning för skattekraft och kommunstorlek. Beträffande övriga verksamheter, bl a arbete och näringsliv, kommunikationer och miljövård kan noteras framförallt en skillnad mellan de två blockens å ena sidan och osäkra majoriteter å den andra sidan. Kommuner med osäkra majoriteter hade klart högre andelar inom dessa till stora delar frivilliga verksamhetsområden. Resultatet förstärks vid konstanthållning. Det politiska majoritetsläget i kommunerna hade följaktligen och sammanfattningsvis ingen märkbar fördelningsmässig betydelse för social omsorg eller utbildning i urvalet, dvs de kraftigt bidragsberättigade och obligatoriska områdena, och knappast heller för de frivilliga områdena fritid och kultur i stort. Däremot fanns tydliga om än inte i-ögonfallande skillnader då det gäller energi, vatten och avlopp, mark och bostäder och övriga verksamheter. Särskilt sambandet mellan osäkra majoriteter och hög andel övriga verksamheter förtjänar uppmärksamhet (vad detta förhållande har betytt för den s k innovationsbenägenheten i kommunsystemet behandlas i det följande kapitlet).

Befolkningens sociala och ekonomiska sammansättning, urbaniseringsgrad och kommunstorlek är några faktorer som kan ha betydelse för befolkningens kravprofiler, dvs fördelningskrav som kan assimileras av kommunledningen kanske oberoende av majoritetsläget. För social omsorg och utbildning kan inga sådana kravprofiler märkas, åtminstone inte på den övergripande verksamhetsnivå som här undersöks. För fritid och kultur kan vissa tendenser noteras. Bl a förefaller kraftigt urbaniserade kommuner ha haft hög fritids- och kulturandel, särskilt då i kombination med hög andel ungdomar och med hög

kvinnlig förvärvsfrekvens. Energi, vatten och avlopp visade inga tendenser att ha blivit påverkat av dessa faktorer. Knappast heller ett sådant område som mark och bostäder. För övriga verksamheter kan inget med säkerhet konstateras. Kravprofilernas fördelningssmässiga betydelse kan följaktligen spåras endast för fritids- och kulturområdet. Det bör dock påpekas att bestämningsfaktorerna kan vara otillräckliga och att kravprofilernas effekt kan vara svåra att skilja ifrån ålderssammansättningens fördelningseffekt med den enkla beräkningsteknik som tillämpats.

Befolkningens ålderssammansättning förefaller ha haft en begränsad betydelse då det gäller t ex social omsorg som helhet. Det finns visserligen ett svagt positivt samband med andelen barn i barnomsorgsåldern, men helhetsintrycket verkar vara att åldersfördelningen knappast kan bidra till att förklara den sociala omsorgens andel totalt. Det förhåller sig annorlunda för fritids- och kulturområdet, där framförallt andelen barn och ungdom visade sig starkt korrelerade till hög andel. Tidigare tolkades detta samband som kravprofiler, vilket kanske är riktigare än att betrakta dessa åldersgrupper okritiskt som reduktionsbaser. Ett visst samband finns på mark och bostadssidan där andelen pensionärer visade sig vara betydelsefull. Det rör sig här om satsningar på pensionärshem och pensionärslägenheter, vilka inte redovisats på den sociala omsorgens konto. Vidare gäller att övriga verksamheter var negativt korrelerade till förvärvsfrekvenser. Arbete och näringsliv ingår i övriga verksamheter, varför undersysselsättningen kan ha varit betydelsefull i sammanhanget.

Bruttodriftskostnaderna per capita betraktas som mått på kommunernas ekonomiska styrka och skall kopplas samman med fördelningarna. Det kan då konstateras att det fanns ett negativt samband med social omsorg. Den sociala omsorgens andel var lägst i ekonomiskt svaga kommuner. Detta obligatoriska och lagstiftade område har ett prioriterat utrymme före en rad andra verksamheter. Fritid och kultur och övriga verksamheter visar följaktligen ett positivt samband med budgetomfånget eller den ekonomiska styrkan i kommunerna. För utbildning, energi, vatten och avlopp och mark och bostäder märks inga sådana tydliga samband.

FÖRKLARAD VARIANS – MULTIPEL REGRESSION

De enskilda faktorer vars betydelse hittills granskats via enkla korrelationskoefficienter och konstanthållning skall föras samman till tre

faktorer eller faktorgrupper, nämligen partipolitik, självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt samt behovsfaktorer/ekonomisk bärkraft. Deras betydelse skall försöksvis uppskattas och ställas bredvid varandra på samma sätt som gjordes vid analysen av 1965 års kommunsystem tidigare (analysen gäller exklusive inre stödområdets kommuner).

Bruttodriftskostnader

En skiljelinje skall dras mellan servicestandardens nivå och fördelning. Bruttodriftskostnadsvariationerna per capita, dvs nivån, skall behandlas först. Med behovs- och bärkraftsfaktorerna befolkningstal (kommunstorlek), åldersstruktur, tätortsgrad, näringslivsstruktur och skattekraft kan genom multipel regression hela 83 procent av variansen förklaras ($r^2 = 0,829$), vilket kan jämföras med 70 procent i 1965 års system. De viktigaste skillnaderna i 1979/1980 års kommunsystem kan följaktligen förklaras med »normala» eller i allt väsentligt opåverkbara faktorer. Då faktoruppsättningen kompletteras med partipolitiken, mätt som andelen S + Vpk röster, ökar den förklarade variansen med ytterligare tre procent. Politikfaktorn spelar en måttlig roll, men en viktigare roll än i 1965 års system, vilket bekräftar det som tidigare observerades nämligen att partipolitiseringsen successivt kommit att förekomma i hela kommunhierarkien. Följaktligen finns det en tämligen blygsam kvarvarande varians uppgående till knappt 15 procent att hypotetiskt föra till vad som kallas självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt. Vad beror då detta begränsade inflytande på? Jämfört med 1965 års kommunsystem har inflytandet från denna faktor halverats. Det finns en rad tänkbara förhållanden att anföra. Ett sådant förhållande är självfallet att den statliga utjämningspolitiken varit så framgångsrik att det inte längre finns särskilt stort utrymme för »irrationella» faktorer. Större delen av de skillnader som kvarstår har alltmer kommit att brytas till normala behovsskillnader och skillnader i ekonomisk bärkraft. Ett annat lika viktigt förhållande är att självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt inte längre tar sig friheter gentemot utjämningspolitiken. Partipolitiseringsen har t ex sannolikt bidragit till att den kommunala samförståndspolitiken minskat i omfattning och därmed till att ett av incitamenten till kommunal servicevariation, baserad på speciella traditioner eller särdrag i kommunerna, upphört. Kanske döljer det måttliga, men ökade, partipolitiska inflytandet på servicenivån att

politiken i övrigt förlorat sitt svängrum från mitten av 1960-talet. Vidare torde den administrativa apparatens kraftiga tillväxt mera verkat normerande och mindre varierande på servicenivån. Vad sedan gäller andra inslag i självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt som t ex aktionsgruppers och andra utomparlamentariska rörelser kan sägas att deras inflytande inte förefaller ha någon större betydelse för servicenivåns variationer, möjligen mera på fördelningen (se nedan).

Servicestandardens fördelning skall kommenteras något med stöd av den enkla korrelationsanalys och konstanthållning som genomfördes i föregående avsnitt. Huvudtitlarna/grupperna har inte undersökts med multipel regression. Fördelningarna påverkas ganska måttligt av behovsfaktorerna och den ekonomiska bärkraften. Servicen har kommit att fördelas jämnare över åldersgrupperna och de flesta kommuner har en sådan bärkraft att åtskilligt utrymme lämnas till frivilliga verksamhetsområden. De små kommunerna klarar i större utsträckning av mera än de obligatoriska områdena. Partipolitiken verkar ha endast ett svagt inflytande på servicestandardens fördelning. De partipolitiska skillnaderna verkar mera kretsa kring det offentliga allmänna utrymme och finansiering än kring dess fördelning. Eftersom både åldersstruktur/bärkraft och partipolitiken förefaller ha minskat inflytande kan självstyrelsens politiskt-administrativa kontext i övrigt antas ha fått ett ökat inflytande. Det kan vara så att den administrativa apparaten kan bidra till fördelningsskillnader, t ex beträffande balansen mellan skilda obligatoriska verksamheter, även om dess inflytande antogs vara det rakt motsatta då det gäller servicenivån. Mera troligt är dock att aktioner utanför partipolitiken, den ökade debatten i massmedia m m har kommit att spela en allt viktigare roll då servicestandardens skall fördelas inom de ramar som utjämningspolitiken tillåter och att därför en större del av fördelningsvariationerna kan förklaras med dessa förhållanden än tidigare.

Kapitalkostnader och samhällskapital

Då det gäller kapitalkostnader per capita och samhällskapital per capita kan 45 respektive 59 procent av variansen förklaras med befolkningstal (kommunstorlek), åldersstruktur, tätortsgrad, näringslivsstruktur och skattekraft ($r^2 = 0,449$ respektive $r^2 = 0,594$). I båda fallen förklarar de aktuella faktorerna mindre av variansen i 1979 års kommunsystem än i 1965 års kommunsystem. Partipolitiken bidrar

mindre till förklaringen än vad som var fallet med bruttodriftskostnaderna. Vad kan denna i förhållande till bruttodriftskostnaderna helt annorlunda situation bero på? För det första kan det konstateras att utjämningspolitiken inte varit lika effektiv på kapitalsidan vilket bör ha lämnat större svängrum för självstyrelsen att fatta investeringsbeslut enligt egna kriterier. Kopplingen mellan driftssidans expansion och investeringarna var negativ allmänt sett under hela 1970-talet. Det kan därför antas att åtskilliga investeringsbeslut kommit att gälla frivilliga verksamheter där partierna oberoende av färgen haft sina särintressen, t ex vad gäller socialdemokrater på idrotts- och fritidens områden och då det gäller borgerliga partier på kulturområdet och service till näringslivet i form av hantverks- och industrihus för att nämna några områden där vissa skillnader kan skönjas. Under alla omständigheter förefaller det finnas utrymme för självstyrelsens politiskt-administrativa kontext utanför det strikt partibundna allmänna förhållningssättet till offentlig verksamhets inriktning och omfattning, vilket eventuellt kan bidra till att den förklarade variansen är så pass låg. Materialet tillåter inte att samhällskapitalets nivå bryts ned så att fördelningen på skilda verksamheter kan överblickas.

VINNARE OCH FÖRLORARE I DEN KOMMUNALA UTVECKLINGEN

Centralortsteorin kom att bilda utgångspunkt för hur centralorts- och randkommunerna i 1965 års kommunsystem lades samman till nya och ekonomiskt bärkraftigare enheter. Generellt har teorins tillämpning bidragit till att den allmänna servicestandarden ökat och att de kommunala skillnaderna minskat, vilket redovisats på flera sätt i framställningen hittills.

Centralortsteorins specifika bidrag till förändringarna i kommunsystemet har däremot inte behandlats. Då teorin tillämpades kombinerades högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommunerna i 1965 års kommunsystem successivt samman till nya konstellationer. Det faktum att dessa nya konstellationer bidragit till servicestandards allmänna ökning och till minskade kommunala skillnader betraktas fortsättningsvis som färdigbehandlat. Frågeställningen kommer i stället att gälla hur skillnaderna kom att ändras i delar av det kommunala systemet över tiden. Vilka kommuner/kombinationer blev de framgångsrikaste och vilka blev mindre lyckade? Vinnare och förlorare är begrepp som kan användas i sammanhanget. Visserligen kan samtliga kommuner och kommunsystemet som helhet betraktas som vinnare i den meningen att servicestandarden ökat i samtliga kommuner och att skillnaderna minskat, men faktum kvarstår att vissa kommuner vunnit mera andra mindre. Vinnare och förlorare bör därför uppfattas i relativ mening. Avsikten med denna undersökning är att komplettera den generella bilden av kommunsystemets förändring med kunskaper om hur denna förändring gått till i skilda delar av systemet. Frågan om vilka kommuner som blivit vinnare respektive förlorare i denna utveckling ansluter till den principiellt viktiga frågan om i vilken utsträckning som centralortsteorin, via sammanläggningarna, kom att bestämma vilka kommuner som skulle bli vinnare respektive förlorare i den kommunala utvecklingen. Det förhållandet att sammanläggningarna bidragit till att servicestandarden ökat och de kommunala skillnaderna minskat, säger i sig ingenting om i vilken utsträckning de bidragit till att konservera kommunernas utvecklingsmönster.

Genom att utgå ifrån 1965 års kommunsystem skall vinnare och förlorare i den fortsatta utvecklingen identifieras. Därefter skall undersökas i vilken utsträckning som sammanläggningarna bestämde denna utveckling respektive i vilken utsträckning som andra bestämningsfaktorer påverkade utvecklingen. Det som då avses är befolkningsförändringar, urbaniseringen, ålderssammansättningen, näringslivsutvecklingen, statliga bidrag, beskattningsbenägenhet och skattekraftsutvecklingen.

IDENTIFIERING AV VINNARE OCH FÖRLORARE

Högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommuner avspeglar den kommunala hierarkien i 1965 års kommunsystem. Varje grupp motsvarar en tredjedel av de 118 rangordnade kommunerna. Dessa kommungruppers utveckling kan observeras i nedanstående matris (figur 41), vilken redovisar de positioner som kommunerna i grupperna intog i 1979 års kommunala hierarki. Varje grupp motsvarar en tredjedel av de 30 rangordnade nya kommunerna.

			1979			Tillväxttakt (procent)
			H	M	L	
1965	n = 39	H	17	14	8	132
	n = 40	M	11	15	14	212
	n = 39	L	9	20	10	276
			37	49	32	
N = 118						

Figur 41. Servicestandarden och kommunhierarkierna. Positionsförändringar 1965-1979.

Högbudgetkommunerna var uppenbarligen de kommuner som var trognast sin standardgrupp. Bland högbudgetkommunerna i 1979 års kommunala hierarki återfanns 17 gamla kommuner, några färre hade deklasserats till mediumkommuner, endast åtta hamnade bland de nya lågbudgetkommunerna. Mediumkommunerna, som bara kunde flytta upp eller ner en position, var mindre trogna sin standardgrupp. Lågbudgetkommunerna var dock den rörligaste gruppen. Bara 10 kommuner förblev lågbudgetkommuner, medan 20 flyttat upp till mediumgruppen och nio kommuner ända upp till högbudgetgruppen. Det betyder att endast 35 procent av kommunerna i 1965 års kommundistrikt behöll sina positioner relativt sett, medan 65 procent klättrade uppåt eller föll ned ett eller ett par steg.

Vinnarekommunerna definieras som de kommuner vilka lyckats med att hålla sig kvar i högbudgetgruppen eller vilka lyckats med att från den relativt sett lägsta positionen flytta sig två steg uppåt till högbudgetgruppen. Förlorarekommunerna definieras som de kommuner vilka förblivit lågbudgetkommuner eller som fallit från högbudgetgruppen två steg ned till lågbudgetgruppen. Vinnare och förlorare hämtas följaktligen från matrisens extremlägen, vilket leder till att förklaringsmönstret kommer att framträda tydligare än om även de vinnande och förlorande »mellanlägena» tagits med i det material som skall undersökas.

Intresset skall koncentreras till vad som utmärkte vinnande och förlorande kommuner i förhållande till andra kommuner i grupperna och vad som kännetecknade deras sammanläggningar med andra kommuner.

VINNAREKOMMUNERNA

H-H-kommunerna, dvs de högbudgetkommuner som återfanns i högbudgetgruppen vid periodens slut, skall kommenteras först. Det skall då nämnas att nio av dessa var »vanliga» kommuner, medan återstoden var stödområdeskommuner.

Servicestandarden i dessa »vanliga» kommuner vid mitten av 1960-talet var högre än i högbudgetgruppen totalt sett. Skillnaden var dock ganska marginell. Politiskt avvek dessa vinnarekommuner knappast alls från gruppen i övrigt. Centralorterna var inte lika dominerande medan däremot tätortsgraden var något högre. Befolkningen i vinnarekommunerna var genomsnittligt dubbelt så stor som i gruppen i helhet. Beträffande pendlingen kan ingen skillnad noteras. Vinnare-

kommunerna hade något yngre befolkning än övriga kommuner i gruppen, men skillnaderna var små. Vidare hade vinnarekommunerna högre andelar arbetstillfällen inom offentlig förvaltning, service, handel m m och lägre inom industri och jordbruk, men skillnaderna var marginella. Skattesatsen var genomsnittligt något lägre och skattekraften något högre.

Fem av dessa »vanliga» kommuner var städer och fyra var landskommuner. Städerna lades samman med andra högbudgetkommuner endast i mycket liten utsträckning, oftare med mediumbudgetkommuner och oftast med lågbudgetkommuner. Genomsnittligt lades de samman med fyra andra kommuner. Däremot lades landskommunerna ofta samman med andra högbudgetkommuner, oftast med mediumbudgetkommuner, sällan med lågbudgetkommuner. De lades genomsnittligt samman med fem andra kommuner. Bland H-H-kommunerna fanns inga som var färdigbildade redan år 1952. Sammanläggningarna inträffade jämnt fördelade på perioderna 1967-1971 och 1971-1974. Det kan nämnas att dessa vinnande högbudgetkommuner kom att ingå i de starkaste högbudgetkommunerna vid periodens slut.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att H-H-kommunerna hade en egen utvecklingspotential som var något högre än i de övriga kommunerna i gruppen. Städerna i denna vinnaregrupp hade därutöver en sådan utvecklingspotential att de trots sammanläggningar med svaga kommuner klarade av att hålla positionen över tiden. Landskommunerna i vinnaregruppen kunde inte endast lita till den egna potentialen utan behövde dragkraft från andra starka kommuner vid sammanläggningarna för att hålla positionen.

Vinnarekommuner var även de lågbudgetkommuner som hamnade bland högbudgetkommunerna vid periodens slut. Servicestandarden i dessa L-H-kommuner var anmärkningsvärt nog något lägre än i lågbudgetgruppen som helhet. De var socialistiskt styrda i något större utsträckning än gruppen som helhet. Vinnarekommunerna hade marginellt något mera dominerande centralort och högre tätortsgrad. Nettopendlingen var betydligt större än i gruppen som helhet. Vidare var befolkningen i dessa vinnarekommuner större, även om skillnaderna var ganska måttliga. Skillnaderna i ålderssammansättning och näringsgrenssammansättning var obetydliga i sammanhanget. Vinnarekommunernas skattesats var något lägre och skattekraften något högre än i gruppen som helhet.

Samtliga dessa L-H-kommuner var landskommuner. De lades vanligen samman med någon av de starkare högbudgetkommunerna, säl-

lan därutöver med någon mediumkommun, däremot ofta med ytterligare ett par andra lågbudgetkommuner. Genomsnittligt lades de samman med mellan tre och fyra andra kommuner. Bland dessa vinnande lågbudgetkommuner fanns inga som färdigbildades redan år 1952. De flesta lades samman perioden 1967-71, vilket även gällde övriga lågbudgetkommuner. Det kan tilläggas att dessa vinnande lågbudgetkommuner kom att ingå i de svagaste högbudgetkommunerna genomsnittligt sett vid periodens slut.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att L-H-kommunerna hade en viss egen utvecklingspotential som var större än de övriga kommunerna i gruppen, men helt avgörande för deras positionsuppflyttning måste ha varit det förhållandet att de lades samman med starka högbudgetkommuner och med ganska få andra svaga kommuner.

FÖRLORAREKOMMUNERNA

Bland de förlorande kommunerna var de högbudgetkommuner vid mitten av 1960-talet som inte klarade av utvecklingen bättre än att de föll ned till 1979 års lågbudgetkommuner. Servicestandarden i dessa kommuner var lägre än i högbudgetgruppen totalt sett. Borgerligt styrda kommuner förekom något oftare i förlorargrupperna än totalt sett. Centralorterna dominerade inte lika mycket i dessa kommuner som i gruppen som helhet. Tätortsgraden var lägre. Befolkningsmässigt var förlorarkommunerna betydligt mindre än gruppen i övrigt, endast en tredjedel av högbudgetkommunerna i allmänhet och bara en sjättedel av de vinnande kommunerna, för vilka redogjordes i tidigare avsnitt. Skillnaderna i ålderssammansättningen var dock knappast märkbara. Andelarna arbetstillfällen inom offentlig förvaltning, service, handel m m var betydligt lägre än i högbudgetkommunerna i övrigt, samtidigt som andelarna arbetstillfällen inom industri och jordbruk var mycket högre. Det skall vidare noteras att både skattesatsen och skattekraften var lägre än i gruppen i övrigt.

Städer var inte representerade i denna H-L-grupp. En fjärdedel var köpingar, resten landskommuner. De lades knappast alls samman med andra högbudgetkommuner, oftast med mediumkommuner, ibland med lågbudgetkommuner. Genomsnittligt kopplades de samman med mellan två och tre andra kommuner. Inga H-L-kommuner var färdigbildade år 1952, utan de lades samman under de två senare perioderna jämnt fördelade. De kom att ingå i de relativt sett starkas-

te lågbudgetkommunerna vid periodens slut.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de förlorande högbudgetkommunerna framförallt brast i fråga om den egna utvecklingspotentialen. Trots att de lades samman med starkare och färre kommuner än vad som var fallet med de vinnande högbudgetkommunerna, så räckte detta inte till i den fortsatta utvecklingen.

Till de förlorande kommunerna hörde också de lågbudgetkommuner som stannade kvar i denna position under perioden. Servicestandarderna i dessa L-L-kommuner var faktiskt något högre än vad som var fallet i de vinnande lågbudgetkommuner som redovisades i tidigare avsnitt. De var i större utsträckning borgerligt styrda än gruppen som helhet. Centralortens dominans och tätortsgraden var lika med gruppen som helhet. Befolkningsmässigt var dessa L-L-kommuner mindre än vinnarekommunerna i gruppen, men väl i paritet med gruppen i övrigt. Nettopendlingen var mindre i dessa förlorarkommuner än i gruppen i övrigt. Skillnaderna i befolkningens ålderssammansättning var endast marginella. L-L-kommunerna kännetecknas vidare av att andelarna arbetstillfällen inom offentlig förvaltning, service, handel m m var lägre än i gruppen i övrigt, medan däremot andelarna inom industri och jordbruk var högre. Slutligen skall noteras att skattesatsen var högre och skattekraften lägre.

Samtliga dessa förlorarkommuner var landskommuner. Vissa av dem lades samman med en svag högbudgetkommun, sällan med mediumkommuner, oftare med andra lågbudgetkommuner. Genomsnittligt lades de samman med ytterligare tre andra kommuner. De flesta färdigbildades perioden 1972-1974. De kom att ingå i de svagaste lågbudgetkommunerna vid periodens slut.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att dessa förlorande lågbudgetkommuner både hade svag egen utvecklingspotential och ett mindre tillfredsställande sammanläggningsmönster, därigenom att de lades samman med mycket svaga kommunkombinationer.

DETERMINISM OCH SPONTANITET I DEN KOMMUNALA HIERARKIEN

Centralorts- och randkommunernas, dvs de gamla kommunerna före sammanläggningarna, positioner i 1965 års kommunala hierarki var tämligen obrukbar då det gällde att prognostisera deras standardökning och positioner i 1979 års kommunala hierarki. Endast 35 procent av de gamla kommunerna kom att uppgå i färdigbildade kom-

muner vars positioner vid periodens slut var likvärdiga deras egna ursprungliga. Hälften av de gamla kommunerna hamnade i en position högre eller lägre än deras egna ursprungliga och 15 procent i två positioner högre eller lägre.

Vinnare och förlorare identifierades (ytterlighetsfallen) via dessa positionsförändringar och de identifierade kommunernas egna utvecklingspotentialer tillsammans med de som gällde för de andra kommunerna i sammanläggningskombinationerna granskades. Det framkom då att vinnarna och förlorarna hade skilda utvecklingspotentialer, liksom de andra kommuner med vilka de lades samman. Centralortsteorin tillämpades vid sammanläggningarna. Med dess stöd pekades centralortskommunerna ut och bestämdes vilka randkommuner som skulle ingå i de blivande kommunerna. Det förefaller därför vara en rimlig hypotes att centralortsteorin kom att bestämma vilka kommuner som skulle bli vinnare och förlorare och att denna bestämning tillkom på ett tidigt stadium med verkan långt fram i tiden. Frågan gäller dock hur mycket centralortsteorin, via sammanläggningarna, kom att determinera utvecklingen. Det är vid det här laget ett välkänt faktum att statliga bidrag, vid sidan av spontana variationsminskningar då det gäller befolkning, urbanisering, förvärvsfrekvens, näringsliv och skattekraft, bidragit till att skillnaderna i servicestandard kommunerna emellan minskat över tiden parallellt med kommunreformens direkta effekter. Det förefaller därför rimligt att uppmärksamma möjligheten av att dessa allmänna och kommunala bestämningsfaktorer inte bara bidragit till att minska standardvariationerna utan dessutom påverkat vilka som blivit vinnare och förlorare i den kommunala utvecklingen.

Frågan kan besvaras genom att teoretiskt genomföra sammanläggningarna, kommunreformen, redan år 1965. Servicestandarden i dessa »fiktiva» kommuner, dvs de områden som kom att bilda de nya kommunerna, kan beräknas genom att väga samman servicestandarden i de centralortskommuner och randkommuner som lades samman. Vidare kan dessa fiktiva kommuner rangordnas och delas upp i tre likstora grupper så att högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommunerna identifieras i denna teoretiskt konstruerade kommunhierarki år 1965.

Dessa teoretiskt¹⁾ fastställda högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommuner, vilka endast är fiktiva i den meningen att de bil-

1) Teoretiskt är beräkningarna inte särskilt märkliga. Första årets budget i de färdigbildade kommunerna fastställdes i princip på detta sätt.

dats några år tidigare än vad som faktiskt skedde, kan därefter följas med avseende på hur deras positioner ändrades i 1975 års respektive 1979 års kommunhierarkier.

Ätta av de tio teoretiskt konstruerade högbudgetkommunerna visade sig vara högbudgetkommuner i 1975 års verkliga kommunhierarki. Endast två hade hamnat en position lägre. För mediumbudgetgruppen gällde att sju av tio hamnade i samma position, medan tre hamnade en position högre eller lägre. Nio av tio lågbudgetkommuner var lågbudgetkommuner i 1975 års kommunhierarki. En av dessa kommuner befann sig en position högre än tidigare. Prognosvärdet var följaktligen högt. 80 procent av den fiktiva kommunhierarkien år 1965 återfanns i 1975 års kommunhierarki. Förändringarna som kunde märkas var måttliga, beräknade utifrån positionsförändringarna (figur 42 a).

Prognosvärdet var ganska högt även då 1979 års kommunhierarki betraktas 67 procent av den fiktiva kommunhierarkien år 1965 återfanns i 1979 års kommunhierarki. De positionsförändringar som kan märkas hade skett i högst ett steg (figur 42 b).

Vilka som skulle bli vinnare och förlorare respektive behålla sina respektive positioner bestämdes följaktligen i stor utsträckning av centralortsteorin och dess tillämpning i samband med kommunsammanläggningarna. Påståendet gäller för perioden 1965-1979 som helhet, men i synnerhet för perioden 1975-1979, dvs efter kommunreformens slutgiltiga genomförande. 1975 års kommunala hierarki hade ett högt prognosvärde för den kommande perioden. 86 procent av kommunhierarkien detta år återfanns i 1979 års hierarki.

Servicestandardens variationsminskning kommunerna emellan, vilken behandlades i tidigare kapitel, ägde följaktligen huvudsakligen rum inom de utvecklingsramar som sammanläggningsmönstret och kommunreformen ställde upp. Standarden i kommunhierarkien har generellt höjts under perioden som helhet, samtidigt som den främst förändrats genom att den pressats samman från båda sidor och underifrån. Vissa kommuner utvecklades dock utanför de ramar som sammanläggningsmönstret och kommunreformen ställde upp. Servicestandarden i en del kommuner ökade kraftigare än vad som gällde för övriga kommuner i den grupp som de tillhörde under 1960-talet, medan standarden i andra kommuner inte ökade lika påtagligt som den gjorde för jämförbara kommuner vid periodens början.

Vilka var dessa kommuner, vilka mer eller mindre spontant avvek från det gängse förändringsmönstret? Frågan skall besvaras genom att deras politiska, befolkningsmässiga, näringslivsmässiga och ekonomis-

a)	1975			Tillväxttakt (procent)		
		H	M	L		
n = 10	H	8	2		108	
1965 (fiktiva)	n = 10	M	2	7	1	131
	n = 10	L		1	9	124
		10	10	10		
N = 30						

b)		1979			Tillväxttakt (procent)	
		H	M	L		
1965 (fiktiva)	n = 10	H	8	2	142	
	n = 10	M	2	5	3	166
	n = 10	L		3	7	168
			10	10	10	
N = 30						

Figur 42. Servicestandarden och kommunhierarkierna. Fiktiva kommuner 1965. a) Positionsförändringar 1965-1975, b) Positionsförändringar 1965-1979.

ka utveckling under framförallt 1970-talet jämförs med den utveckling som i samma avseenden kännetecknade kommunerna i de grupper som de tillhörde vid periodens början. Det bör då påpekas att det endast gäller några få kommuner, sammanlagt ett tiotal, varför analysens tillförlitlighet inte kan bli särskilt stor.

De kommuner vars servicestandard ökade kraftigare än väntat under perioden kan beskrivas på följande sätt. Deras politiska utveckling skiljde sig inte på något sätt ifrån den som andra kommuner i deras ursprungsgrupp genomgick under perioden. De flesta hade dock en betydligt gynnsammare befolknings- och näringslivsutveckling, även om avvikelserna i en del fall var ganska måttliga. Befolkningen ökade kraftigare med bra åldersfördelning samtidigt som antalet arbetstillfällen inom offentlig sektor och service ökade mera än i ursprungsgruppen. De flesta av dessa kommuner hade därför en betydligt bättre egen skatteunderlagsutveckling, vilket dock motverkades av att skatteutjämningsunderlaget följaktligen inte ökade särskilt mycket. Skattekraftsutvecklingen totalt sett blev därför endast obetydligt bättre än de andra kommunernas i ursprungsgruppen. Den kraftiga skiljelinjen var beskattningsbenägenheten. De kommuner vars servicestandard ökade kraftigare än väntat hade klart högre skatte- och avgiftsbenägenhet än andra kommuner i ursprungsgruppen under perioden.

För de kommuner vars servicestandard ökade långsammare än väntat under perioden kan följande noteras. Deras politiska utveckling avvek tydligt från den utveckling som andra kommuner i ursprungsgruppen genomgick. De var i betydligt större omfattning borgerligt styrda under 1970-talet. De hade samtliga betydligt ogynnsammare befolknings- och näringslivsutveckling. Befolkningen minskade eller ökade endast långsamt samtidigt som åldersfördelningen försämrades. Antalet arbetstillfällen inom offentlig sektor och service ökade inte på samma sätt som i ursprungsgrupperna. Gemensamt för dessa kommuner blev därför att det egna skatteunderlaget ökade långsammare eller mycket långsammare än för andra kommuner. Visserligen kompenserades de kommuner som hade mycket långsammare utveckling med ökat utjämningsunderlag, men inte mer än att skattekraften totalt visade en något sämre utveckling än i ursprungsgrupperna. Den kraftiga skiljelinjen var även för dessa kommuner beskattningsbenägenheten. De kommuner vars servicestandard ökade långsammare än väntat hade klart lägre skatte- och avgiftsbenägenhet än andra kommuner i ursprungsgruppen under perioden.

Avslutningsvis kan det konstateras att de kommuner vars service-

standardutveckling avvek ifrån de utvecklingsramar som sammanläggningsmönstret ställde upp, framförallt gjorde detta genom den politiska viljan i kommunerna. Den partipolitiska betydelsen var därvid inte entydig, men den politiska viljan tog sig uttryck via beskattnings- och avgiftsbenägenheten, vanligen i kombination. Den statliga utjämningspolitiken däremot, såsom den kom till uttryck i skatteutjämnningen verkade i riktning mot att hålla kommunernas utveckling inom de utvecklingsramar som sammanläggningarna ställde upp¹⁾.

Inre stödområdet och kommunhierarkin

En särskild granskning skall ägnas det inre stödområdets kommuner för att ta reda på om dessa kommuner utvecklats på annat sätt än kommunsystemet som helhet sedan 1960-talet. Granskningen skall avse både de fåtaliga kommuner som ingår i kommunurvalet och samtliga inre stödområdets kommuner.

Endast fem av de 30 kommunerna i urvalet tillhör inre stödområdet (figur 43). Fyra av dessa var högbudgetkommuner och en var mediumbudgetkommun i den fiktiva kommunhierarki som tidigare beräknats för år 1965 (beräkningarna bygger på tankeexperimentet att kommunerna var sammanlagda vid denna tidpunkt). Den enda förändring som kan noteras är att mediumbudgetkommunen utvecklats till att bli en högbudgetkommun, varför samtliga inre stödområdets kommuner i urvalet hamnat i kommunhierarkiens högsta position år 1979.

Bruttodriftskostnaderna per invånare har beräknats för samtliga inre stödområdets kommuner. Kostnaderna per invånare för samtliga centralorts- och randkommuner år 1965 har vägts samman som om sammanläggningarna redan vore gjorda. Dessa bruttodriftskostnader har sedan använts för att placera in dessa 34 kommuner i kommunurvalets hierarki vid mitten av 1960-talet (figur 44). Bruttodriftskostnaderna per invånare för dessa stödområdeskommuner kunde utan svårigheter placeras in i de tre budgetgruppernas kostnadsintervall såsom de tidigare fastställdes i urvalet. Det bör dock understrykas att det inte är helt säkert att stödområdeskommunerna fått sina helt kor-

1) Då positionsförändringarna med avseende på samhällskapital per invånare undersöks på liknande sätt kan ett allt starkare samband mellan positionerna för bruttodriftskostnader och samhällskapital per invånare noteras under perioderna. Sambandet är dock inte entydigt.

		1979			Tillväxttakt (procent)
		H	M	L	
1965 (fiktiva)	n = 4	H	4		100
	n = 1	M	1		230
		L			
		5			
N = 5					

Figur 43. Inre stödområdets kommuner i 1965 års respektive 1979 års kommunhierarkier (kommunurvalet).

		1979			Tillväxttakt (procent)
		H	M	L	
1965 (fiktiva)	n = 20	H	18	2	150
	n = 11	M	10	1	209
	n = 3	L	1	2	258
		29	4	1	
N = 34					

Figur 44. Inre stödområdets kommuner i 1965 års respektive 1979 års kommunhierarkier (samtliga inre stödområdets kommuner).

rekta positioner, dvs de positioner som de skulle haft om 1965 års kommunhierarki byggs på samtliga kommuner i landet och inte på ett kommunurval. Eftersom det är förändringens styrka och riktning fram t o m år 1979 som skall behandlas, torde denna osäkerhet inte ha någon avgörande betydelse i sammanhanget.

Hela 20 kommuner, fler än hälften, var högbudgetkommuner och så gott som alla övriga var mediumbudgetkommuner vid mitten av 1960-talet. De förändringar som kan noteras var kraftiga. Det inre stödområdets kommuner har klättrat betydligt i kommunhierarkien. Hela 29 kommuner har blivit högbudgetkommuner, endast ett fåtal hade lägre positioner. Vad bruttodriftskostnadernas nominella värde per invånare i dessa kommuner betyder då det gäller servicestandardens nivå jämfört med övriga kommuner har tidigare diskuterats. Det gjordes bl a försök i tidigare kapitel att placera in stödområdeskommunerna i »rätt» standardgrupp genom att ta hänsyn till produktionskostnadsskillnaderna. Oberoende av vilka positioner som var de rätta vid de två tidpunkterna visar de nominella positionsförändringarna att servicestandardens nivå i det inre stödområdets kommuner har höjts mera än vad som kunde förväntas med hänsyn till den allmänna höjningen i kommunsystemet som helhet¹⁾.

Vad kan förklara det inre stödområdets gynnsamma kommunala utveckling? Den främsta generella förklaringen torde vara den successiva utbyggnaden av skatteutjämnningssystemet, samtidigt som benägenheten att upprätthålla ett hårt skattetryck bibehållits sedan mitten av 1960-talet. En bidragande förklaring kan dessutom vara att industrisysselsättningen kunnat hållas uppe bättre än på andra håll i landet under perioden i fråga. Det har kunnat påvisas att det regionalpolitiska stödet har haft positiva effekter på industrisysselsättningen i det inre stödområdet (Olsson 1981). Denna gynnsamma sysselsättningsutveckling har därför sannolikt haft en positiv effekt på kommunernas eget skatteunderlag.

Förklaringarna kan förtydligas genom att kommunernas positionsförändringar kopplas samman med några kommunala bestämmningsfaktorer som karaktäriserat kommunernas utveckling under perioden och då det gäller industrisysselsättningens utveckling, förändringarna 1974-1980.

1) Beträffande samhällskapital per invånare kan noteras att inre stödområdets positionsförändringar varit ännu starkare än vad som kunde noteras för bruttodriftskostnaderna.

De kommuner som bibehållit höga positioner eller klättrat upp till högre positioner var framförallt de som hade den kraftigaste skattesatsökningen, den mest gynnsamma egna skatteunderlagsförändringen och den bästa industrisysselsättningsutvecklingen. Det var däremot inte dessa kommuner som mottog de högsta skatteutjämningsbidragen under perioden, vilket pekar på att skatteutjämningsbidragen ger utrymme även för andra faktorer att påverka utvecklingen, även om det varit skatteutjämningsystemet som mest bidragit till inre stödområdeskommunernas gynnsamma utveckling sedan mitten av 1960-talet. Tabell 70. redovisar en rad kommunala bestämningsfaktorer vid periodens slut tillsammans med industrisysselsättningsutvecklingen 1974-1980 för kommuner med skilda positionsförändringar under perioden som helhet.

Tabell 70. Inre stödområdets kommuner. Positionsförändringarnas samband med vissa kommunala bestämningsfaktorer år 1979 respektive industrisysselsättningsförändringen 1974-1980 (1974 = 100)²⁾

Positions- förändring	Befolk- ning	Eget skatte- underlag	Utgj- underlag	Skatte- sats	Industri- index
H - H	14 280	216	117	16,70	121
H - M	13 630	209	119	13,50	112
M - H	12 540	205	99	16,90	111
M - L	7 120	204	100	13,50	100
L - H	18 930	221	29	16,40	100
L - M	7 270	202	75	16,70	90
L - L	8 500	192	60	16,90	110

Det bör kanske förklaras varför det finns ett positivt samband mellan bruttodriftskostnader per invånare och industrisysselsättningen i inre stödområdeskommunerna, eftersom detta samband tidigare inte kunnat konstateras i kommunsystemet som helhet. Förklaringen torde vara att alternativet till industrisysselsättningen i dessa kommuner inte är den offentliga sektorns eller servicens och handelns expansion utan arbetslöshet eller fortsatt beroende av jord- och skogsbruk, med åtföljande negativ effekt på skatteundelaget.

1) Industrisysselsättningens index är beräknade på ett kommunvis uppställt grundmaterial, hämtat från Andersson-Lundmark-Malmberg 1983. Bilaga 2. Riksvärdet = 93.

De icke sammanlagda kommunerna och kommunhierarkien

En särskild granskning skall göras även av de kommuner som färdigbildades redan genom 1952 års storkommunreform och som därefter inte berördes av kommunblocksreformen. Dessa kommuner bedömdes som tillräckligt starka befolkningsmässigt och ekonomiskt för att klara av den kommunala expansion som förväntades, varför det kan vara intressant att speciellt följa deras utveckling. Granskningen skall avse både de fåtaliga kommuner som ingår i kommunurvalet och samtliga icke sammanlagda kommuner.

Sju av de 30 kommunerna i urvalet tillhör de kommuner som inte lades samman vid den senaste kommunreformen (figur 45). Tre av dessa var högbudgetkommuner i 1965 års fiktiva kommunhierarki, en tillhörde mediumbudgetkommunerna och tre var lågbudgetkommuner. Den förändring som kan noteras är att en av de sämst belägna kommunerna flyttat upp en position.

Bruttodriftskostnaderna per invånare år 1965 för samtliga icke sammanlagda kommuner bildar utgångspunkten för en noggrannare granskning av vad som faktiskt kännetecknat dessa kommuners utveckling. Bruttodriftskostnaderna per invånare används för att placera in de icke sammanlagda kommunerna i kommunurvalets hierarki vid mitten av 1960-talet (figur 46). Värdena kan utan svårigheter placeras in i de tre budgetgruppernas kostnadsintervall, såsom de tidigare fastställts i urvalet. Det kan inte påstås med säkerhet att de icke sammanlagda kommunerna därmed fått sina helt korrekta positioner, dvs de som de skulle haft om 1965 års kommunhierarki byggts på samtliga kommuner i landet, och inte på ett urval. Eftersom det främst är förändringarnas styrka och riktning som eftersträvas kan förfarandet accepteras.

De icke sammanlagda kommunerna var ganska jämnt fördelade i 1965 års fiktiva kommunhierarki, dock med en viss övervikt på högbudgetkommuner. De var m a o något starkare kommuner än de som bildades genom sammanläggningarna, även om det var likheterna som dominerade. De förändringar som kan noteras har varit gynnsamma sett från de icke sammanlagda kommunernas synpunkt. De har hävdat sig väl i konkurrensen. Förskjutningen mot högbudget- och mediumpositionerna har varit tydlig under perioden.

Vad kan förklara de icke sammanlagda kommunernas gynnsamma utveckling sedan mitten av 1960-talet. Det kan då först konstateras att det inte finns någon grundläggande gemensam förklaring på samma sätt som då det gällde inre stödområdets kommuner tidigare. De

			1979	Tillväxttakt (procent)
			H M L	
1965 (fiktiva)	n = 3	H	3	134
	n = 1	M	1	175
	n = 3	L	1 2	163
			3 2 2	
N = 7				

Figur 45. De icke sammanlagda kommunerna i 1965 års respektive 1979 års kommunhierarkier (kommunurvalet).

			1979	Tillväxttakt (procent)
			H M L	
1965 (fiktiva)	n = 17	H	14 3	131
	n = 13	M	3 9 1	166
	n = 13	L	3 4 6	212
			20 16 7	
N = 43				

Figur 46. De icke sammanlagda kommunerna i 1965 års respektive 1979 års kommunhierarkier (samtliga icke sammanlagda kommuner).

icke sammanlagda kommunerna är en heterogen grupp och förklaringarna flera. De kommuner som nått förbättrade positioner har framförallt varit expansiva förortskommuner. De flesta av dessa var ganska små industri- eller jordbrukskommuner vid periodens början, men har därefter expanderat både befolkningsmässigt och ifråga om skattekraft. Befolkningsmässigt var de mindre än genomsnittet för den kommungrupp de hamnade i vid periodens slut, men i gengäld var deras skattekraft högre.

De kommuner som bibehöll sina höga positioner var främst inre stödområdets icke sammanlagda kommuner, av skäl för vilka tidigare redogjorts, och sådana förortskommuner som var förortskommuner redan vid periodens början och för vilka både befolknings- och skattekraftsutvecklingen varit gynnsam. Bibehållit låga positioner eller hamnat lägre ned i kommunhierarkien har främst små industri- eller jordbrukskommuner med svag befolknings- och skattekraftsutveckling. De var vanligen borgerligt styrda under 1970-talet och hade en långsam skattesatsökning.

Beträffande samhällskapitalet kan noteras att de icke sammanlagda kommunernas tillväxt i allmänhet varit något lägre än övriga kommuners.

INNOVATIONSBENÄGENHETEN OCH KOMMUNHIERARKIEN

Det var inte bara servicestandarden inom de etablerade verksamheterna som ökade under 1970-talet. Innovationerna, de nya verksamheterna, kännetecknade kanske framförallt utvecklingen under detta decennium. Vissa av dessa innovationer var enskilt kanske inte särskilt kostnadskrävande, men sammantagna kan de säkert ha bidragit kraftigt till kostnadsexpansionen vid sidan av att de redan etablerade verksamheterna expanderade.

Leif Johansson, vid statsvetenskapliga institutionen i Lund, bedriver sedan några år tillbaka forskning kring innovationsspridningen i kommunsystemet. Frågeställningarna är följande: Hur ser innovationers spridningsförlopp ut över tid i kommunsystemet? Vilka kommuner är pionjärer och hur varierar pionjärskapet för olika verksamheter? Vilka faktorer påverkar kommuners innovationsbenägenhet? För att besvara dessa frågor har innovationsförloppet för 40 områden undersökts. Nio innovationer gällde kommunala planer, 25 serviceverksamheter och sex organisationsformer i kommunerna. Bland de krav som ställdes upp för att innovationerna skulle uppmärksammas märks politisk relevans, att de skulle ha spridits framförallt under

1970-talet och att de inte skulle vara kommunspecifika utan kunna förekomma i samtliga kommuner.

Innovationsförloppet för dessa planer, verksamheter och organisationsformer analyserades och kartlades, varvid det kunde konstateras att vissa innovationsförlopp inte hade fullbordats i kommunsystemet. I själva verket visade det sig att innovationsförloppet för åtskilliga områden inte passerat innovationskurvas inflexionspunkt vid slutet av 1970-talet, dvs den punkt då hälften av kommunerna accepterat verksamheten. Beteckningarna innovators, early adopters, early majority, late majority och laggards, vilka i innovationsteorin används för att klassificera vilka som accepterat under förloppets olika faser, kunde därför inte användas i sammanhanget. Endast pionjärerna (innovators), teoretiskt 15-20 procent av kommunerna, identifierades i förloppen. Det antal gånger kommunerna förekom som pionjärer i de 40 innovationsförloppen beräknades därefter. Procentandelen pionjärskap användes som index på innovationsbenägenheten under perioden som helhet. Höginnovativa var de med index högre än 30, medelinnovativa de med index 12-30 och låginnovativa de med index lägre än 12.

Leif Johansson har i sin forskning lanserat ett flertal teoretiska förklaringsgrunder för att förklara innovationsbenägenheten och dess variationer i kommunsystemet. Dessa förklaringsgrunder har prövats mot empiriskt material och visat sig kunna ge en god bild av sambanden. Innan dessa resultat berörs skall kortfattat redovisas de samband som finns mellan innovationsbenägenheten under 1970-talet och de positioner kommunerna nått i kommunhierarkien vid slutet av perioden.

Tabell 71. Samband mellan innovationsbenägenheten under 1970-talet och de positioner kommunerna nått i kommunhierarkien vid periodens slut

	Innovationsbenägenheten			Summa
	Hög	Medium	Låg	
Högbudgetkommuner	2	6	2	10
Mediumbudgetkommuner	1	9		10
Lågbudgetkommuner		4	6	10
Samtliga (urvalet)	3	19	8	30
Samtliga (landet)	48	185	45	278

Innovationsbenägenheten för kommunurvalet redovisas med stöd av material från den forskning som behandlat samtliga kommuner i landet (Johansson 1982, appendix karta 56). Det kan då konstateras att högbudgetkommunerna varit mer höginnovativa, mediumbudgetkommunerna mer mediuminnovativa och lågbudgetkommunerna mer låginnovativa än kommunurvalet som helhet. Det finns uppenbarligen ett samband mellan innovationsbenägenheten under 1970-talet och de positioner kommunerna uppnått i kommunhierarkien vid periodens slut, men sambandet är inte entydigt. Innovationsbenägenheten borde ha varit något högre i högbudgetkommunerna och något lägre i lågbudgetkommunerna. Det bör vidare påpekas att innovationsbenägenheten varit något lägre i kommunurvalet som helhet än i landet totalt.

Vilka faktorer ligger bakom detta samband och vilka kan ha spelat roll därutöver med tanke på att sambandet inte var entydigt? Befolkningstalen, urbaniseringsgrad, ålderssammansättning, förvärvsgrad och ekonomiska förutsättningar varierar mellan kommuner med olika positioner i kommunhierarkien och har dessutom förändrats på olika sätt under perioden. Eftersom dessa socio-ekonomiska faktorer visade sig kraftigt påverka servicestandarden och dess utveckling är det sannolikt att de även påverkat innovationsbenägenheten. Därutöver torde dock innovationsbenägenheten ha påverkats av andra faktorer än de som kanske framförallt påverkat servicestandardens allmänna nivå och utveckling, vilken kan ha konstituerats av de redan etablerade verksamheternas expansion. Den forskning kring innovationsbenägenheten som Leif Johansson bedrivit går rakt på de faktorer som varit väsentliga i sammanhanget, varför sambandet med kommunhierarkien lämnas tillfälligt för mera detaljerade analyser av sambanden (Johansson 1982 och 1983).

Den politiska faktorn var en av de som undersöktes. Det framkom att tydliga majoritetsförhållanden i kommunerna endast haft betydelse för enskilda innovationer, men kan inte förklara innovationsbenägenheten i allmänhet. Stabila och tydliga majoritetsförhållanden verkar ha haft en allmänt uppbromsande effekt på innovationsbenägenheten. Den högsta innovationsbenägenheten har istället återfunnits i kommuner med instabila och osäkra majoritetsförhållanden. Denna instabilitet har dock inte varit en tillräcklig faktor. Den psykologiskt-administrativa faktorn, bl a mätt i termer av tjänstemannatätheten, och den socio-ekonomiska faktorn, mätt i termer av befolkning, urbaniseringsgrad och skattekraft, visade sig ha varit de mest betydelsefulla. Där tjänstemannatätheten varit hög, befolkningstalet

högt, urbaniseringsgraden hög och skattekraften hög, var även innovationsbenägenheten hög och tvärtom. Båda dessa faktorer hade självständiga förklaringsvärden, men hade en klar tendens att förstärka varandra. Innovationsbenägenheten kunde förklaras till 60 procent med stöd av dessa två faktorer. Grannskapseffekten förefaller dessutom ha varit betydelsefull. Innovationsbenägna kommuner visar klara tendenser till att vara koncentrerade i rummet på ett sätt som statistiskt inte kan förklaras av slumpen och de rådande kommungränserna i landet.

Den politiska faktorn, främst då instabila majoritetsförhållanden, och informationsflödena mellan politiker och tjänstemän (eventuellt även med länsvisa intresseorganisationer) i angränsande kommuner förefaller ha varit de faktorer som kompletterat de socio-ekonomiska faktorernas betydelse, vilket i sin tur torde kunna förklara varför sambandet mellan informationsbenägenheten och kommunernas position i kommunhierarkien vid periodens slut inte var helt entydigt.

SERVICEUTNYTTJANDE
OCH
ATTITYDER

INLEDNING

Framställningen i det första kapitlet skall ägnas åt hur hushållen använder serviceutbudet i kommunerna. Huvudfrågan gäller med vilken intensitet olika hushållsgrupper utnyttjar en definierad uppsättning kommunala, statligt/landstingskommunala och kommersiella verksamheter. Endast sådan service som kräver att hushållen förflyttar sig i kommunerna och som står till förfogande ingår i undersökningen. Sådan service som är uppsökande liksom bidrag, stöd och transfereeringar som riktas till speciella hushållsgrupper beaktas inte i detta sammanhang. (Hushållens attityder till sådan service kommer däremot att behandlas i det följande kapitlet).

Den föreställningsram som framställningen bygger på presenterades redan i kapitlet om åtkomlighetens förändring. Hushållens serviceutnyttjande och aktiviteter ansågs där bestämda av olika faktorer och handlingsramar. Bland dessa diskuterades socio-ekonomiska förhållanden, attityder till och kunskaper om omgivningen samt transportmöjligheter och omgivningsstruktur. Samspelet mellan dessa faktorer och handlingsramar beskrevs i ett tid-rumsperspektiv. Endast en del av denna föreställningsram användes i kapitlet om åtkomlighetens förändring. Avsikten var i det sammanhanget inte att förklara serviceutnyttjandet utan enbart att analysera hur serviceutnyttjandets möjligheter förändrats med ändrade transportmöjligheter och förändrad omgivningsstruktur, dvs de yttre fysiska handlingsramarna.

I detta första kapitel skall däremot föreställningsramen användas som helhet. Hushållens serviceutnyttjande skall beskrivas och förklaras med stöd av såväl socio-ekonomiska faktorer, attityder som åtkomlighet i termer av transportmöjligheter och omgivning.

Det andra kapitlet kommer att ägnas attitydfrågorna. Vissa av dessa är direkt kopplade till serviceutnyttjandet och gäller servicens kvalitet och åtkomlighet i kommunerna, medan andra attitydfrågor gäller servicen i allmänhet dvs inkluderar stöd och bidrag samt service i mera kollektiv mening såsom bostäder, vägar, gator, miljövärd m m.

Service- arbetsresor såsom de framträder i geografiskt perspektiv, dvs som rörelsemönster, kommer att belysas i det tredje och sista

kapitlet. De bakomliggande frågeställningarna gäller kommunen som näringsgeografisk enhet, dvs i vilken utsträckning dessa rörelsemönster sammanfaller med kommunerna efter reformen.

KÄLLMATERIAL

Framställningen bygger på en intervjuundersökning som Statistiska Centralbyrån genomförde under hösten 1979 på uppdrag av kommunaldemokratiska forskningsgruppen.

Merparten av intervjufrågorna berörde statsvetenskapliga områden, som exempelvis politik, demokrati, information och deltagande. Endast några få frågor gällde serviceutnyttjande, transporter och attityder i dessa sammanhang. De intervjuade ombads att för hushållet som helhet uppskatta hur ofta en given uppsättning serviceutbud utnyttjas av omgivningen. Såväl kommunala, kommersiella som statligt/landstingskommunala serviceutbud var representerade. Vidare ställdes frågor om i vilken eller vilka orter som de utbud är belägna, vilka utnyttjas av hushållen, och vilka färd sätt/transportmedel som används vid förflyttningarna dit. Hushållsmedlemmarnas arbetsplatser och färd sätt/transportmedel i samband med arbetsresorna kartlades genom ett par frågor. Attitydfrågorna kretsade huvudsakligen kring servicens kvalitet och åtkomlighet. Merparten av dessa frågor gällde de specifika serviceutbud som tidigare berörts, medan vissa andra frågor var mera generellt formulerade. Ett par attitydfrågor riktades direkt mot kollektivtrafiken och gällde i vad mån denna trafik fungerar tillfredsställande, sett ifrån hushållets specifika behov av transporter.

De intervjuade ombads också att besvara en rad frågor om sociala och ekonomiska förhållanden. Exempelvis civilstånd, antal barn, utbildning, yrke, ålder, bostadsform, bostadsort, vistelsetid i kommunen och uppväxtort. Bakgrundsdata har också hämtats från Statistiska Centralbyråns register, exempelvis hushållets bruttointkomst, och då det gäller geografiska förhållanden i kommunerna från rapporten Förnyelse och variation i ortssystemet KDFG, rapport 3, DsKn 1980:6. Ett problem är att frågorna om de sociala och ekonomiska förhållanden i vissa fall endast gäller de individer som intervjuats. Uppgiften kan därför ibland vara svåra att generalisera till hushållen och deras egenskaper och förhållanden. Anledningen är att den stora mängden frågor som gäller demokrati, information och deltagande är individanknutna, varför också de flesta bakgrundsdata

kommit att bli det. Av utrymmes- och tidsskäl kunde undersökningen inte kompletteras med uppgifter om hushållets samtliga medlemmar.

Intervjuerna genomfördes med 300 slumpmässigt utvalda individer i var och en av de fem typkommunerna. Andelen intervjuer som fullföljdes i de fem kommunerna varierade mellan 72 och 87 procent (tabell 72).

Tabell 72. Antal intervjuer (fullföljda) i kommunerna

Kommun	Absolut	Relativt
Kävlinge	241	80
Sjöbo	242	81
Grästorp	261	87
Lidköping	237	79
Luleå	212	72
Samtliga	1 198	80

Vissa intervjufrågor, däribland ett par som berörde serviceattityder i vid mening, genomfördes dessutom med 40 individer i vardera ytterligare 45 kommuner. Referenser till denna bredare undersökning kommer att göras i det följande kapitlet.

ANALYS— OCH REDOVISNINGSTEKNIK

Service- och attitydprofiler

Hushållen delas upp i följande kategorier: ensamstående utan barn, ensamstående med barn, gifta/sammanboende utan barn och gifta/sammanboende med barn. Varje hushålls serviceutnyttjande inom dessa kategorier noteras. Med serviceutnyttjande avses den intensitet (frekvens) med vilken var och en av 12 servicefunktioner används under ett år. Funktionerna är valda så att olika verksamhetsområden är representerade och fördelade så att de återfinns i skilda delar av centralsortshierarkierna i kommunerna och deras omgivningar.

Eftersom storstadskommunerna, med deras speciella socialgruppsammansättning, inte är representerade i undersökningen avviker hus-

hållens andelar inom de olika kategorierna något från vad som gäller i landet som helhet. Avvikelseerna är dock begränsade (tabell 73).

Tabell 73. Hushållens fördelning på olika grupper i undersökningen och i landet totalt

	Undersökningen		Landet totalt ¹⁾
	Absolut	Relativt	relativt
Ensamstående utan barn	264	22	31
Ensamstående med barn	24	2	3
Gifta/sammanboende utan barn	467	39	32
Gifta/sammanboende med barn	443	37	34
Totalt	1 198	100	100

Högutnyttjare och lågutnyttjare identifieras därefter inom de fyra kategorierna. Med högutnyttjare avses de 25 procent av hushållen som har de genomsnittligt högsta frekvenserna under ett år. Följaktligen är lågutnyttjare de 25 procent av hushållen som har de genomsnittligt lägsta frekvenserna under ett år. Det görs ingen skillnad mellan de hushåll som använder bil, cykel eller går till fots (dessa färdmedel likställs inom orter) och de som använder kollektivtrafik, beroende på att kollektivtrafiken svarar för en försvinnande liten del av förflyttningarna i samband med servicekonsumtionen. Det är inte möjligt att konstruera ytterligare undergrupper med utgångspunkt från färdmedelsanvändningen.

Hushållens sammansättning och intensiteten i serviceutnyttjandet totalt sett är alltså de kriterier som används för uppdelningen i de undergrupper, vars serviceprofiler därefter analyseras ingående. Samma gruppindelning används också vid analysen av hushållens attityder till servicens kvalitet och åtkomlighet. Denna analys är okomplicerad. För varje servicefunktion redovisas hur antalet positiva och negativa åsikter om kvalitet respektive åtkomlighet fördelas inom grupperna. Samma tillvägagångssätt gäller vid analysen av attityderna till kollektivtrafiken, med den skillnaden att fördelningen av positiva och negativa åsikter kompletteras med alternativet »ingen åsikt», eftersom vissa hushåll i grupperna saknar erfarenhet av kollektivtrafik.

1) Folk- och bostadsräkningen 1975.

Eftersom serviceutnyttjandet inte är något lämpligt kriterium att använda då det gäller attityderna till servicen i allmänhet, som omfattar betydligt fler verksamhetsområden än vad som hittills berörts, kommer begreppen högutnyttjare och lågutnyttjare inte att användas i det sammanhanget.

Bakgrundsdata

Alder och utbildning är viktiga bakgrundsdata. Intervjupersonernas egen ålder och utbildning generaliseras till hushållsegenskaper. Hushållen delas upp i fyra åldersklasser så sammansatta att de dels motsvarar olika skeden av livscykel, dels gör det sannolikt är gifta eller sammanboende hamnar i samma åldersklasser. Mera tveksamt är uppdelning av hushållen i utbildningsgrupper. Även om samtliga hushållsmedlemmars utbildningar vore kända skulle gruppindelningarna kunna bli svåra. I detta fallet görs en försiktig uppdelning av hushållen i lågutbildade och högutbildade. Om intervjupersonerna svarat att deras utbildning endast bestått av folkskola eller grundskola eller om de därutöver endast haft en teoretisk utbildning som omfattar högst två hela studieår (alternativt praktisk utbildning under samma tid), anses hushållet vara lågutbildat. I de fall utbildningen dessutom omfattat teoretisk skolutbildning under mer än två hela studieår anses hushållet vara högutbildat.

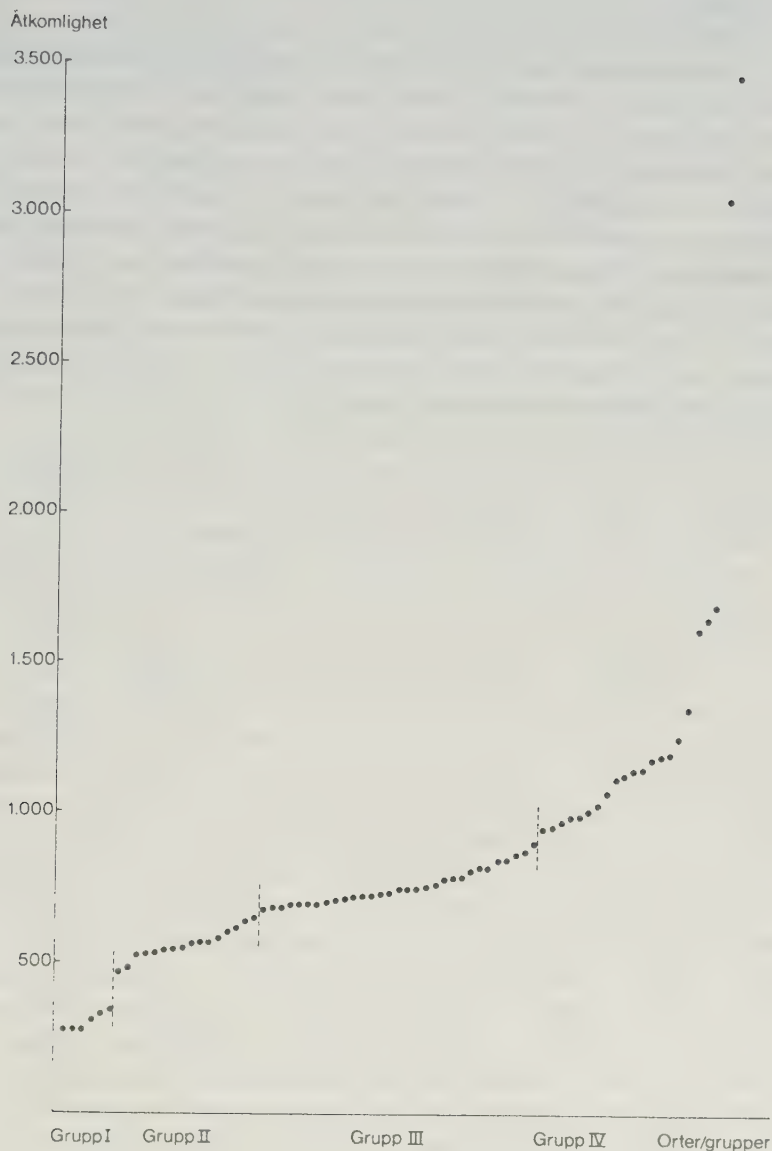
Andra viktiga bakgrundsdata är *inkomster och bostadsorter*, de senare främst därför att de kan användas som utgångspunkt för att uppskatta hushållens möjligheter att nå serviceutbudet i omgivningen. Hushållens bruttoinkomster hämtas från Statistiska Centralbyråns register. Även i detta fallet görs en försiktig uppdelning. Höginkomsthushåll anses de vara vars bruttoinkomst ligger på den övre halvan av inkomstskalan i totalmaterialet, medan låginkomsthushållens bruttoinkomster ligger på den nedre halvan av samma skala. För samtliga bostadsorter i kommunerna har åtkomligheten till service beräknats på sätt som tar hänsyn till olika färdmedel och till bl a serviceutbudets öppettider och lokalisering. Hushållen i undersökningen kan därför genom sina respektive bostadsorter, ges ett åtkomlighetsmått som uttrycker möjligheten att med bil nå en given uppsättning serviceutbud och ett annat åtkomlighetsmått som uttrycker möjligheten att med kollektivtrafik nå samma uppsättning servicefunktioner. Med hänsyn till den andel av serviceresorna som utträttas med bil, cykel eller till fots (dessa färdssätt likställs som redan nämnts

inom bostadsorterna) och den andel som uträttas med kollektivtrafik i totalmaterialet, vägs de två åtkomlighetsmått samman för att ge ett samlat uttryck för möjligheten att nå serviceutbudet från bostadsorterna. Materialet till dessa beräkningar hämtas från rapporten Förnyelse och variation i ortssystemet. KDFG rapport 3, DsKn 1980:6.

Mot detta förfaringssätt att väga samman två neutrala åtkomlighetsmått till ett enda samlat uttryck kan invändas att om hushållens serviceutnyttjande och attityder skall »förklaras» med olika bakgrundsdata, av vilka möjligheterna att nå service från bostadsorterna är en del, så bör dessa bakgrundsdata inte vara påverkade av beteendet utan oberoende av detta. I detta fallet påverkar hushållens beteenden i viss mån det samlade uttrycket för möjligheten att nå service genom att deras färdmedelsval används vid sammanvägningen av de två neutrala måtten för bil respektive kollektivtrafik. Det finns dock två skäl till att ett sådant förfaringssätt måste och kan användas i sammanhanget. Det första skälet är tvingande och hänger samman med det som redan berörts om hushållens faktiska färdmedelsanvändning i samband med serviceresorna, nämligen att andelen kollektivtrafikresor är så försvinnande liten. Detta gör det omöjligt att dela upp analysen av de åtta undergrupperna i sådana som använder bil eller cykel eller går till fots och sådana som använder kollektivtrafiken. Följaktligen kan inte heller hushållens serviceutnyttjande och attityder jämföras med renodlade åtkomlighetsmått som uttrycker antingen bil- eller kollektivtrafikförhållanden, utan ett samlat mått är nödvändigt. Skälet till att det också är möjligt att använda ett sådant mått hänger samman med att det är skillnaden mellan olika hushållsgrupper som är intressanta att diskutera. Dessa skillnader går att tolka under förutsättning att det sammanvägda måttet vägs samman utifrån färdmedelsanvändningen i totalmaterialet.

Efter det att hushållen, egentligen deras bostadsorter, tilldelats ett sammanvägt åtkomlighetsmått görs en generalisering för att uppgifterna skall kunna användas som bakgrundsdata. Åtkomlighetsmåtten, egentligen alla bostadsorter i samtliga kommuner, rangordnas i ett diagram. Ju högre värden i diagrammet desto sämre möjlighet att nå serviceutbudet från bostadsorterna (figur 47).

Kurvan delas därefter upp i fyra delar med hjälp av de ganska tydliga variationerna som framträder i diagrammet. Centralorterna och ytterligare någon ort har den bästa åtkomlighetssituationen och kallas fortsättningsvis för ortsgrupp I. Därefter följer 16 bostadsorter kallade ortsgrupp II. Den mellersta delen av kurvan omfattar hela 31 bostadsorter, ortsgrupp III. Bostadsorter med den sämsta åtkomlig-



Figur 47. Bostadsorterna i samtliga typkommuner rangordnade efter transportmässiga uppoffringar för att nå samtlig service. Bil- och kollektivtrafikens värden sammanvägda enligt vissa antaganden (se vidare texten och kapitel om åtkomligheten). Låga värden = god åtkomlighet.

hetssituationen är 22 orter i kurvans svans, i fortsättningen kallade ortsgrupp IV.

Slutligen skall nämnas att de intervjuades *uppväxtort* och *vistelse-tid* i de kommuner som de är bosatta i, används som bakgrundsdata. Det är möjligen tveksamt om *en* hushållsmedlems uppväxtort representerar någon hushållsegenskap, men uppgiften anses trots detta vara intressant att uppmärksamma. Skillnad görs mellan de som växt upp på ren landsbygd, de som växt upp i ett »samhälle» och de som växt upp i städer. Mindre tveksamt är att de intervjuades vistelsetid i kommunerna oftast överensstämmer med hushållets som helhet. Här skiljs mellan de som alltid bott i kommunen, de som flyttade dit före år 1974 och de som flyttade dit detta år eller senare. Tidpunkten är något godtyckligt vald, men sammanfaller med det år då kommun-sammanläggningen avslutades i landet.

SERVICEPROFILER

Det finns klara skillnader mellan de fyra hushållskategoriernas serviceutnyttjande och då inte endast sådana skillnader i intensitet som beror på att antalet hushållsmedlemmar varierar utan även i serviceprofilen, dvs serviceutnyttjandets fördelning på skilda serviceutbud (tabell 74).

Ensamstående utan barn har t ex det lägsta serviceutnyttjandet totalt sett, men kännetecknas framförallt av att de använder kommunal service i mycket begränsad utsträckning. Deras kommersiella serviceutnyttjande avviker inte lika mycket från andra hushållskategorier. Bland ensamstående utan barn är åldersfördelningen speciell. En tredjedel är mycket unga, under 24 år, och en tredjedel drygt över 60 år. Endast en tiondel är mellan 25 och 39 år gamla. De har jämförelsevis låg utbildning och har de lägsta inkomsterna bland hushållskategorierna. Ca hälften bor i centralorterna och två tredjedelar i de två ortsgrupper som har bästa åtkomligheten till serviceutbudet i kommunerna. Bosättningsmönstret skiljer sig dock inte särskilt mycket från de övriga kategorierna. Deras vistelsetider i kommunerna är däremot särskiljande. De har bott längre tid i sina kommuner än någon annan kategori. Skillnaderna i uppväxtorter gentemot övriga kategorier är obetydliga.

Ensamstående med barn avviker kraftigt från den förra kategorin. (Det begränsade underlagsmaterialet gör att resultaten bör tolkas med försiktighet). Serviceutnyttjandet totalt sett är mycket högt. Den kommunala servicen används i lika stor omfattning som kommersiell service. Åldersfördelningen är rakt motsatt den som konstaterades för den förra kategorin. De ensamstående med barn fördelar sig jämnt på de åldersmässiga mellangrupperna. Både ifråga om utbildning och inkomster tillhör kategorin de minst gynnade. De är nästan helt och hållet bosatta i centralorterna och i den ortsgrupp som därutöver har bäst åtkomlighet till service. Vistelsetiderna i kommunerna har i regel varit korta. De flesta har flyttat till kommunen och merparten av dessa efter kommunreformen.

Tabell 74. Hushållskategoriernas serviceprofiler. Procentuella avvikelser från medelfrekvensen per funktion och år i totalmaterialelet

	Ensamstående utan barn	Ensamstående med barn	Gifta/sammanboende utan barn	Gifta/sammanboende med barn	Total- material
Kommunkontor	- 41	66	0	17	2,9
Socialkontor	11	367	56	11	,9
Vårdcentral/läkarstation	- 20	- 2	- 6	20	4,9
Bibliotek	- 34	37	- 47	67	11,5
Simhall/annan komm motionsanl.	- 38	92	- 40	59	19,7
Kommunal vuxenuth/studiecirkel	- 31	- 23	- 26	48	11,8
Livsmedelsbutik	- 10	19	- 3	9	86,5
Bank	- 17	57	- 13	21	23,7
Konfektionsaffär	- 12	28	- 12	17	11,7
Bok/pappershandel	3	43	- 9	5	13,2
Järn/bosättningsaffär	- 20	- 36	- 2	16	12,4
Möbelaffär	- 28	62	10	3	2,9
Medelfunktion	- 18	21	- 12	22	16,8

Gifta/sammanboende utan barn har en serviceprofil som påminner om den först behandlade kategorin. Serviceutnyttjandet ligger t ex totalt sett ganska lågt och kommunal service utnyttjas relativt sett mindre än kommersiell service. Serviceprofilen är dock inte lika markerad i dessa avseenden som den var för ovanstående utan barn. Deras åldersfördelning har tyngdpunkten förlagd till de två äldre åldersklasserna. Vidare kan det noteras att deras utbildning är ganska låg, medan däremot inkomsten är högre än vad som hittills konstaterats för de två tidigare kategorierna. En något mindre andel hushåll är bosatta i centralorterna än vad som noterats för tidigare kategorier och något större andelar är bosatta i de två ortsgrupper som har den sämsta åtkomligheten till service. En ganska stor andel av dessa hushåll har alltid bott i kommunen, en något större andel nästan hälften flyttade dit före reformen, medan endast vart tionde hushåll flyttat till kommunen under senare år. Skillnaderna i uppväxtorter är obetydliga gentemot tidigare behandlade kategorier.

Gifta/sammanboende med barn har en serviceprofil som mest påminner om den som konstaterades för ensamstående med barn. Serviceutnyttjandet är t ex totalt sett högst bland alla kategorier. Den kommunala servicen utnyttjas dock ännu mera än vad de ensamstående med barn gör. Kommunal service utnyttjas relativt sett betydligt mera än den kommersiella servicen. Gifta/sammanboende med barn har en högre andel högutbildade än någon annan kategori. Ca 60 procent är i åldern mellan 25 och 39 år. En klar majoritet bland hushållen är höginkomsttagare i jämförelse med de övriga kategorierna. Bosättningsmönstret är nästan identiskt med vad som noterades för föregående kategorin. Vidare gäller att ganska få hushåll alltid bott i kommunen. De flesta flyttade dit före kommunreformen. I fråga om uppväxtorten skiljer sig dessa hushåll från andra. En högre andel växte upp i städer, medan en mindre andel växte upp på landsbygden.

Det förefaller som om det i första hand går en skiljelinje mellan hushåll med barn och hushåll utan barn och i andra hand en skiljelinje mellan ensamstående och gifta eller sammanboende. Skillnaderna märks både vad gäller serviceprofilerna och serviceutnyttjandet totalt sett. Varken civilstånd eller barn torde emellertid räcka som förklaringsfaktorer i sammanhanget. De samvarierar i själva verket med ett flertal andra bakgrundsfaktorer, vilket tydligt kunnat märkas då ålder, utbildning, inkomst m m granskades. Dessa enskilda faktorerers betydelse kommer att behandlas sist i kapitlet.

Den fortsatta framställningen skall behandla de s k högutnyttjarna och lågutnyttjarna i de fyra hushållskategorierna. En huvudtendens i detta sammanhang är då att skillnaderna mellan högutnyttjare och lågutnyttjare är mycket likartade oberoende av vilka hushållskategorier som betraktas. Denna tendens beaktas i den följande resultatsammanställningen. Högutnyttjarnas respektive lågutnyttjarnas serviceprofiler i de fyra kategorierna har där vägts samman för att förtydliga dragen (tabell 75).

Tabell 75. Samtliga hushållsgrupper. Hög- och lågutnyttjarnas serviceprofiler i relation till totalmaterialet. Procentuella avvikelser från medelfrekvenserna per funktion och år i totalmaterialet

	Högutnyttjare	Lågutnyttjare	Totalmaterialet
Kommunkontor	59	- 31	2,9
Socialkontor	89	- 44	,9
Vårdcentral/läkarstation	4	- 10	4,9
Bibliotek	75	- 47	11,5
Simhall/annan komm. motionsanl.	66	- 53	19,7
Kommunal vuxenutb/studiecirkel	54	- 47	11,8
Livsmedelsbutik	7	- 8	86,5
Bank	30	- 28	23,7
Konfektionsaffär	28	- 26	11,7
Bok/pappershandel	30	- 23	13,2
Järn/bosättningsaffär	33	- 21	12,4
Möbelaffär	28	- 24	2,9
Medelfunktion	27	- 23	16,8

Högutnyttjarnas serviceprofil kännetecknas av att samtliga funktioner utnyttjas mer än vad som görs av hushållen totalt sett och att särskilt den kommunala servicen utnyttjas intensivt. Kommunkontor, socialkontor, bibliotek, motionsanläggningar, vuxenutbildning och studiecirkel utnyttjas mellan 54 och 89 procent mer än genomsnittligt, medan motsvarande relationstal för de kommersiella utbudet ligger på mellan sju och 33 procent. Serviceutnyttjandet är totalt sett 27 procent högre än vad som gäller för hushållen i genomsnitt. Högutnyttjarna använder bil, cykel eller går till fots vid 97 procent av alla serviceresor. Kollektivtrafiken svarar alltså för endast tre procent

av resorna.

Högutnyttjarna är välutbildade och jämförelsevis unga. Nästan två tredjedelar av hushållen har hög utbildning och hälften är yngre än 40 år. Åldersgruppen 40-59 år dominerar. Knappt fem procent är över 60 år. Vidare är 70 procent höginkomsttagare. De bor vanligen i de ortsgrupper som har den bästa åtkomligheten till service. Hela 60 procent bor i centralorterna och 90 procent i ortsgrupperna I och II tillsammans. Bara en av tio bor följaktligen i ortsgrupperna III och IV, dvs i de orter som erbjuder de sämsta möjligheterna att nå service. Dessa orter ligger i regel i kommunernas perifera delar. Ungefär en fjärdedel har alltid bott i nuvarande hemkommunen och lika många flyttade dit under senare hälften av 1970-talet. Knappt hälften växte upp på ren landsbygd och en tredjedel växte upp i städer.

Serviceprofilen för *lågutnyttjarna* utmärks av att samtliga funktioner utnyttjas mindre än vad som görs av hushållen totalt sett och att särskilt den kommunala servicen utnyttjas i begränsad omfattning. Kommunkontor, socialkontor, bibliotek, motionsanläggningar, vuxenutbildning och studiecirkelar utnyttjas mellan 31 och 53 procent mindre än genomsnittligt. Motsvarande relationstal är 8 och 28 procent för kommersiella utbud. Serviceutnyttjandet är totalt sett 23 procent lägre än vad som gäller för hushållen i genomsnitt. Lågutnyttjarna använder bil, cykel eller går till fots vid 95 procent av alla serviceresor. Kollektivtrafiken svarar alltså även i detta fallet för en mycket liten del av resorna.

Lågutnyttjarna är lågutbildade och jämförelsevis gamla. Hela 92 procent har låg utbildning och knappt en tredjedel är yngre än 40 år. Åldersgruppen 40-59 år är den minsta. Nästan hälften är över 60 år. De är också låginkomsttagare i extrem omfattning. Hela 80 procent har låg inkomst. Vidare bor mindre än en femtedel i centralorterna och bara en dryg tredjedel i de två ortsgrupper som ger de bästa möjligheterna att nå service. Hela 63 procent av hushållen är bosatta i de perifera ortsgrupperna III och IV. Ungefär hälften har alltid bott i nuvarande hemkommunen och bara 15 procent flyttade dit under senare delen av 1970-talet. Tre av fyra växte upp på ren landsbygd och bara litet drygt var tionde växte upp i städer.

Bakgrundsfaktorernas relativa betydelse

Redovisningen hittills har visat att det finns betydande skillnader i hushållens serviceutnyttjande. Dessa skillnader kom fram både då de

fyra hushållskategorierna granskades och då högutnyttjare och lågutnyttjare granskades, dvs när materialet delades upp i grova tvärgående kategorier för att fånga upp huvuddragen. Genom att till varje uppdelning av materialet bifoga mönstret av bakgrundsfaktorer har det redan kunnat konstateras att dessa faktorer är relevanta och kan bidra till att förklara serviceutnyttjandets skillnader. De enskilda faktorernas förklaringsvärde skall närmast granskas. Det kan då vara lämpligt att gå tillbaka till de fyra ursprungliga hushållskategorierna och undersöka vilken betydelse enskilda faktorer har för serviceutnyttjandet totalt, dvs sett över samtliga servicefunktioner. Beräkningarna av de enskilda faktorernas betydelse sker genom att undersöka deras förmåga att skapa skillnader vid konstanthållning av alla andra faktorer av betydelse i sammanhanget. Beräkningarna begränsas till ålder, utbildning, inkomst och ortsgrupp.

Ensamstående utan barn är en hushållskategori där spännvidden i åldersfördelningen är stor. Det visar sig också att åldern är den faktor som har det högsta förklaringsvärdet. Serviceutnyttjandet är betydligt högre i yngre åldersgrupper än i äldre. Betydande förklaringsvärdet har dessutom utbildning och ortsgrupp. De kan betraktas som helt likvärdiga i sin förmåga att påverka serviceutnyttjandet. Hushåll med hög utbildning har högre serviceutnyttjande än de med låg utbildning. De som är bosatta i ortsgrupperna I och II har betydligt högre serviceutnyttjande än de som är bosatta i ortsgrupperna III och IV, dvs de från tillgänglighetssynpunkt sämsta orterna i kommunerna. Sämst förklaringsvärde har hushållens bruttoinkomst. Denna faktor påverkar serviceutnyttjandet med endast en bråkdel av den styrka som övriga faktorer har.

Ensamstående med barn är så svagt representerad hushållskategori i materialet att en acceptabel konstanthållning av bakgrundsfaktorerna inte kan göras. De enskilda faktorernas betydelse lämnas därför obeaktade.

Gifta/sammanboende utan barn är en hushållskategori med betydande spännvidd i åldersfördelningen. Likväl spelar åldern en ganska liten roll. Det främsta förklaringsvärdet har utbildning, en faktor vars styrka är betydligt större än övrigas. Nästa faktor av betydelse är ortsgruppstillhörigheten. Tillgängligheten spelar en viktigare roll än åldern, även om skillnaden mellan dessa två faktorer är ganska måttlig. Sämst förklaringsvärde har hushållens bruttoinkomst även i detta fallet.

Gifta/sammanboende med barn har en något mera begränsad spännvidd i åldersfördelningen. Det är självfallet de äldsta åldersgrup-

perna som faller bort i sammanhanget. Trots detta är det ganska förvånande att konstatera att åldern är den faktor som har det sämsta förklaringsvärdet. Betydelsefullast är ortsgruppstillhörigheten, dvs tillgängligheten är den faktor som påverkar serviceutnyttjandet mest. Därefter följer utbildning, bruttoinkomst och ålder. Spännvidden i faktorernas förklaringsvärden är dock mera begränsad än i de övriga hushållskategorierna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att utbildning och tillgänglighet är de två faktorer som förtjänar den främsta uppmärksamheten av de undersökta faktorerna då det gäller att förklara serviceutnyttjandet. Åldern har stor betydelse endast i vissa grupper, men betyder mindre i generella termer än utbildning och tillgänglighet vilka kan betraktas som likvärdiga faktorer. Sämst förklaringsvärde har genomgående bruttoinkomsten, främst beroende på att disponibel inkomst kanske vore den riktigare faktorn i sammanhanget, dvs bruttoinkomsten justerad via bl a transfereringar och skattesystemet.

ATTITYDPROFILER

DET RUMSLIGT FÖRDELADE SERVICEUTBUDET

De klara skillnader som kunde konstateras beträffande hushållskategoriernas serviceutnyttjande kan inte återfinnas då deras attitydprofiler granskas (tabell 76). Attityderna till både servicens kvalitet och åtkomlighet är mycket positiva med små variationer mellan hushållskategorierna. Visserligen varierar attityderna mellan servicefunktionerna men variationsbredden är begränsad och befinner sig på hög positiv nivå. Det kan konstateras att variationsbredden är något större då det gäller servicens kvalitet än då det gäller åtkomligheten, men även i det förra fallet befinner sig attityderna på hög positiv nivå.

Tabell 76. Hushållskategoriernas attityder till servicens kvalitet och åtkomlighet. Andelar avgivna positiva svar bland alternativen bra, dålig respektive ingen åsikt. Medelvärden för samtliga funktioner samt variationsbredden

	Servicens kvalitet		Servicens åtkomlighet	
Ensamstående utan barn	91	(81 - 98)	92	(90 - 96)
Ensamstående med barn	93	(81 - 98)	94	(78 - 98)
Gifta/sammanboende utan barn	95	(84 - 98)	94	(86 - 97)
Gifta/sammanboende med barn	93	(80 - 98)	95	(85 - 98)
Samtliga	93	(82 - 98)	94	(86 - 98)

Då de fyra hushållskategorierna delas upp i högutnyttjare och lågutnyttjare ändras bilden inte särskilt mycket (tabell 77, där uppdelningen redovisas tvärs över kategorierna). Lågutnyttjarnas attityder till servicens kvalitet har visserligen en större variationsbredd än vad som tidigare noterats för någon av kategorierna, men medelvärdet avviker knappast märkbart. En viss skillnad mellan högutnyttjare och lågutnyttjare kan dock iakttas då det gäller åtkomligheten. Där

är högutnyttjarna något mera positiva, dessutom med mindre variationsbredd. Lågutnyttjarna har de »minst» positiva attityder och jämförelsevis stor variationsbredd. Förklaringen till dessa små men fullt iakttagbara skillnader står att finna i bakgrundsfaktorerna, vilka redovisades för grupperna tidigare. Lågutnyttjarna bor t ex i mycket större utsträckning än högutnyttjarna i de orter där åtkomligheten är sämst.

Tabell 77. Hö- och lågutnyttjarnas attityder till servicens kvalitet och åtkomlighet. Andelar avgivna positiva svar bland alternativen bra, dålig och ingen åsikt. Medelvärden för samtliga funktioner samt variationsbredd

	Servicens kvalitet		Servicens åtkomlighet	
Högutnyttjare	93	(83 - 97)	96	(87 - 98)
Lågutnyttjare	94	(79 - 98)	90	(83 - 97)
Samtliga	93	(82 - 98)	94	(86 - 97)

Attitydprofilerna för det specificerade serviceutbudets kvalitet och tillgänglighet varierar endast i begränsad utsträckning i materialet. Det betyder att bakgrundsfaktorerna visserligen kan rangordnas med avseende på deras relativa betydelse, men förklaringsvärdena är ganska svaga och skiljer sig inte särskilt tydligt från varandra. Beträffande serviceutbudets kvalitet kan endast ålderns och utbildningens betydelse med säkerhet fastställas. Hushåll i äldre åldersgrupper är mera positiva till kvaliteten än andra vid konstanthållning för andra faktorer. Detta förhållande var tydligast i kategorierna ensamstående utan barn och gifta/sammanboende utan barn, eftersom åldersspännvidden är störst i dessa kategorier. Vidare gäller att hushåll med låg utbildning är mera positiva till servicens kvalitet än andra, framförallt i kategorierna gifta/sammanboende med eller utan barn. För övriga faktorer kan inga entydiga tendenser konstateras. Vad sedan gäller serviceutbudets tillgänglighet, där attitydskillnaderna var ännu mera begränsade, kan det konstateras att det huvudsakligen var ortsgruppstillhörighet och bruttoinkomster som bidrog till de skillnader som framgår då växelvis övriga bakgrundsfaktorer konstanthålles. Hushåll i bostadsorter med bäst tillgänglighet var inte oväntat mest positiva till serviceutbudets tillgänglighet. För ensamstående utan barn, där de mest respektive minst rörliga hushållen är representerade,

rade, var dock dessa positiva attityder inte lika uttalade som i andra grupper. Hög inkomst var ganska genomgående kopplad till positiva attityder till serviceutbudets tillgänglighet.

Servicens åtkomlighet har redan behandlats, men skall kompletteras med attityderna till den inomkommunala och mellankommunala kollektivtrafiken. Visserligen svarar kollektivtrafiken endast för en mycket liten andel av hushållens serviceresor, men just därför att kollektivtrafiken ännu inte är något starkt alternativ kan det vara väsentligt att behandla attityderna. Det bör noteras att hushållens attityder till kollektivtrafiken inte bara baseras på serviceresor utan även på arbetsresor i kommunerna och deras omgivningar.

Kollektivtrafiken

Det kan då konstateras att de fyra hushållskategoriernas attityder inte är lika positiva till kollektivtrafiken som till åtkomligheten som den faktiskt ter sig i kommunerna. Hushållskategorierna varierar något i bedömningarna. Andelen som anser att den inomkommunala kollektivtrafiken är bra har variationsbredden 51-68 procent. Medelvärdet för samtliga är 55 procent. Övriga anser i stort sett kollektivtrafiken vara dålig. Endast mellan sju och tio procent saknar åsikt i sammanhanget. Vidare gäller att hushållen bedömer den mellankommunala kollektivtrafiken ännu mera kritiskt. Andelen som anser den mellankommunala kollektivtrafiken vara bra har variationsbredden 40-68 procent. Medelvärdet för samtliga är 47 procent. Återstående hushåll är dock inte endast kritiska. Mellan 10 och 15 procent saknar åsikt om den mellankommunala kollektivtrafiken.

Beträffande högutnyttjare och lågutnyttjare kan det konstateras att deras attityder endast skiljer sig åt då det gäller inomkommunal kollektivtrafik. Högutnyttjarna är betydligt mera positiva än lågutnyttjarna, kanske beroende på att de är mindre beroende av kollektivtrafiken än den senare gruppen. Skillnaderna i attityderna till den mellankommunala kollektivtrafiken är däremot knappast märkbar.

Attitydprofilerna för inomkommunal och mellankommunal kollektivtrafik varierar tydligare än attityderna till det specificerade serviceutbudet i totalmaterialet. Förklaringsfaktorerna kan rangordnas på ett tillförlitligt sätt eftersom förklaringsvärdena skiljer sig tydligt från varandra. För samtliga hushållskategorier gäller att äldre åldersklasser har mera positiva attityder till både den inomkommunala och mellankommunala kollektivtrafiken. Bilden är mera splittrad då ut-

bildningens betydelse granskas. Huvudtendensen är dock att högutbildade har en mera kritisk inställning än lågutbildade, med undantag för gifta/sammanboende utan barn, för vilka attityderna är omvända. Den betydelsefullaste faktorn bakom attityderna till kollektivtrafiken var hushållens bostadsorter och därmed tillgängligheten. Skillnaden mellan hushåll bosatta i orter med god och dålig tillgänglighet vid konstanthållning för andra faktorer var markanta. Gifta/sammanboende med barn var i detta sammanhang den kategori vars attityder skiljde sig mest beroende på bostadsort. Det förefaller uppenbart att bakom attityderna döljer sig i hög grad egna erfarenheter av kollektivtrafikens sätt att fungera. Den minst betydelsefulla faktorn var bruttoinkomst, även om dess betydelse var klart märkbar. Den påverkade attityderna ungefär som utbildning, om än inte med samma kraft. Ju högre inkomst, desto kritiskare hållning.

SERVICE I ALLMÄNHET

Den service som behandlats hittills har varit sådan som är geografiskt fördelad i kommunerna, som de flesta hushåll har egen erfarenhet av och som står till allas förfogande. Med service i allmänhet vidgas perspektivet. Den service som hushållen skall bedöma kan delas upp i tre grupper. En del avser sådana bidrag, stöd och transfereringar som riktas till speciella hushåll, en annan del sådan service som hittills behandlats medan en tredje del avser kollektiv service som gator, vägar, bostäder, vatten- och avlopp m m. Hushållens erfarenheter av servicen i allmänhet varierar därför i hög grad. Deras attityder kommer därför bygga både på egen erfarenhet och sådan medborgarkunskap om förhållandena i kommunerna som skaffats på andra sätt. Hushållens politiska ståndpunkter och allmänna förhållningssätt till det »of-fentliga» kan antagligen även komma att spela viktiga roller i sammanhanget.

Hushållens inställning till servicen i allmänhet i kommunerna skall inledningsvis belysas genom en okomplicerad fråga. Hushållen uppmanades att ange huruvida de var nöjda eller missnöjda med servicen i kommunerna på det hela taget. De fyra hushållskategoriernas attityder såsom de framgår av svarsfördelningen återges i tabell 78. Hög- respektive lågutnyttjare beaktas inte eftersom denna uppdelning saknar relevans i sammanhanget.

Tabell 78. Hushållens attityder till servicen i allmänhet år 1979. 5-urvalet.

A = helt nöjd, B = i stort sett nöjd, C = ganska nöjd, men anser servicen kunde ha varit bättre i vissa fall, D = övervägande missnöjd, men anser servicen bra i vissa fall, E = helt missnöjd, F = vet ej, ingen åsikt

	A	B	C	D	E	F	Totalt
Ensamstående utan barn	13	34	43	7	2	1	100
Ensamstående med barn	5	21	68		6		100
Gifta/sammanboende utan barn	11	39	41	5	2	2	100
Gifta/sammanboende med barn	3	32	55	8	1	1	100
Samtliga	9	35	47	6	2	1	100

De fyra hushållskategoriernas attityder till servicen i allmänhet i kommunerna är genomgående positiva. Det finns visserligen en skilljelinje mellan hushåll med barn och hushåll utan barn. De förstnämnda är inte fullt lika positiva som de sistnämnda. Variationerna är dock ganska begränsade och gäller alternativen helt nöjda och i stort sett nöjda. Skillnaderna mellan hushållskategorierna jämnas ut kraftigt då andelarna som åtminstone är ganska nöjda jämförs med varandra. Ca 90 procent, med små variationer, är åtminstone ganska nöjda med servicen i allmänhet. Endast marginella andelar är missnöjda. Parentetiskt kan nämnas att svarsfördelningen totalt sett, överensstämmer så gott som fullständigt med svarsfördelningen i det 50-urval kommuner, vilket tidigare nämnts (Sannerstedt 1981, s 127). Dessa svarsfördelningar kan dessutom jämföras med den som föreligger från 1970-års undersökning. Skillnaden är mycket liten, endast ett par procentenheters förskjutning mellan alternativen (Birgersson 1975, s 114). Med reservationer för att kommunurvalen inte är lika eller valda med samma utgångspunkt kan det därför slås fast att hushållens övergripande förhållningssätt till servicen i kommunerna knappast ändrats alls. Förväntningarna och krav förefaller ha hållit jämna steg med serviceproduktionens förändring.

Andelarna helt nöjda och i stort sett nöjda hushåll skall få vara måttstocken då bakgrundsfaktorernas relativa betydelse skall undersökas. Det kan då konstateras att åldern är den viktigaste faktorn i samtliga hushållskategorier då alla andra faktorer konstanthålls. Andelen helt eller i stort sett nöjda hushåll är större i äldre åldersklasser

än i yngre. Det förefaller dessutom vara så att serviceutbudets tillgänglighet spelar en väsentlig roll även då hushållens attityder till servicen i allmänhet undersöks. Den vid konstanthållning näst viktigaste faktorn är nämligen ortsgruppstillhörigheten och därmed tillgängligheten. Denna faktor framträder dock tydligast i kategorierna ensamstående utan barn och gifta/sammanboende med barn, där hushållen bosatta i orter med bästa tillgänglighet har betydligt positivare inställning till servicen i allmänhet än hushåll bosatta i mindre orter och i kommunernas periferi. Den tredje viktiga faktorn är bruttotoinkomsten. Hög bruttotoinkomst ger mindre positiva attityder i samtliga kategorier. Den minst väsentliga faktorn visar sig vara utbildning, utom i kategorin gifta/sammanboende med barn där den är den näst starkaste faktorn. Hög utbildning ger mindre positiva attityder till servicen i allmänhet.

Servicenivåns attitydskapande betydelse

Servicenivåns betydelse för attityderna i kommunerna bör vara ett väsentligt förhållande att reda ut vid sidan av de hushållsbundna faktorernas betydelse som behandlades i föregående avsnitt. Hypotesen är att attityderna samvarierar positivt med servicenivån, dvs attityderna bör vara positivare i kommuner med väl utbyggd service än i kommuner med mindre utbyggd service. Hypotesen bygger på antagandet att behovstillfredsställelsen ökar med stigande servicenivå, eller att krav och förväntningar inte ökar snabbare än serviceutbyggnaden.

De hushåll vars attityder hittills analyserats i de fem typkommunerna kommer fortsättningsvis att kompletteras med hushåll från samtliga 25 kommuner som behandlats på olika sätt i tidigare kapitel. Intervjuerna berör ca 40 hushåll i varje kommun och genomfördes i anslutning till kommunforskningsgruppens medborgarundersökning år 1979. Det betyder att antalet intervjuade hushåll ökar från ca 1 200 till 2 000. Skälet till att inte samtliga 50 kommuner i medborgarundersökningen behandlas i detta avsnitt är att vissa bakgrundsdata endast finns för de 25 kommuner som undersökts i tidigare kapitel, nämligen sådana data som framräknats under arbetets gång och som inte utan vidare upprepas.

De servicemått som kommer att användas i analysen skall beröras. Bruttodriftskostnaden per capita är ett grundläggande mått, vilket kompletteras med vad som kallas ambitioner per capita. Det senare måttet avser avvikelsen mellan den bruttodriftskostnad per capita

som förväntas råda i en kommun och den som faktiskt finns. Beräkningarna har skett med stöd av den multipla regression som genomfördes i tidigare kapitel. Varje kommuns befolknings-, ålders-, tätorts-, näringsgrens- och skattekraftsdata har satts in i regressionsekvationen, varvid de förväntade bruttodriftskostnadsvärdena kan räknas fram (kommunernas positioner på regressionslinjen). Avvikelserna mellan de förväntade och de faktiska värdena betraktas hypotetiskt som mått på ambitioner eller brist på ambitioner, med reservationer för sådana opåverkbara faktorer som är okända och som därför inte ingår i ekvationen. Bruttodriftskostnadsdelen kompletteras vidare med samhällskapitalets värde per capita och ambitioner per capita. Det senare måttet har beräknats på samma sätt som redovisades ovan, fast för den regressionsekvation som gäller i sammanhanget.

Serviceindex 13 respektive 4 är helt annorlunda konstruerade mått som medtages för jämförelsens och kontrollens skull (Källa: Sannerstedt 1981:22, ss 135-140). Serviceindex 13 består av 40 enskilda servicemått, sammanvägda kommunvis och indexerade för att peka på kommunala skillnader. Det finns vikter i sammanvägningen så konstruerade att varje kommunalt verksamhetsområde betyder lika mycket i sammanvägningen. Indexeringen bygger på kommunernas rangordning inom verksamhetsområdena. Serviceindex 4 är beräknat på antalet tjänstemän per 1 000 invånare, antalet kommunalt anställda per 1 000 invånare och nettokostnad per invånare (kommunalskattefinansierade kostnader). Indexeringen bygger på kommunernas rangordning.

Attityderna beräknas som andelen hushåll som är helt nöjda eller i stort sett nöjda med servicen i allmänhet i kommunerna (jfr tabeller i föregående avsnitt).

Tabell 79. medger en prövning av den uppställda hypotesen. Det första som kan konstateras är att data falsifierar hypotesen. Det finns inget positivt samband mellan servicenivåer och attityder, snarare ett svagt negativt samband. Bruttodriftskostnader per capita, serviceindex 13 och 4 drar åt samma håll, medan inga samband kan noteras för samhällskapital eller ambitioner. Det måttligt negativa sambandet är ingen okänd företeelse, utan uppmärksammades redan i början av 1970-talet som »serviceparadoxen» (Birgersson 1975). Den tolkades vid den tidpunkten försiktigtvis som ett uttryck för de stigande förväntningarnas revolution och betraktades som politiskt nedslående eftersom den innebar att kraven ökade snabbare än vad kommunerna byggdes ut och detta under en period då kommunernas expansion på-

börjats, kommunsammanläggningarna pågick och den främsta expansionsperioden var planerad.

Tabell 79. Serviceattitydernas samvariation med servicenivåer, kommunegenskaper och finansiella faktorer (enkla korrelationskoefficienter)

Bruttodriftskostnader per capita	- .20
Bruttodriftsambitioner per capita	.07
Serviceindex 13	- .12
Serviceindex 4	- .35
Samhällskapital per capita	- .05
Kapitalambitioner per capita	- .01
Befolkning	- .08
0 - 9 år	.30
20 - 64 år	.00
65 - w år	- .22
Centralortsandel	.17
Centralortsandel/tätortsgrad	.18
Avgifter per capita	- .03
Skattesats	- .68
Eget skatteunderlag	.22
Utjämningsunderlag	- .35
Avgifts- och skattetryck	- .07

Serviceparadoxen upptäcktes sedan på nytt av Sannerstedt som behandlat frågan på kommunforskningsgruppens medborgarundersökning, dvs på samma material som tabellen ovan bygger på och som skall beaktas vidare i den fortsatta framställningen (Sannerstedt 1981:22). Den bedömning Sannerstedt gjorde var att serviceparadoxen endast hade ett svagt stöd då attityderna korrelerades med serviceindex 13 och 4, vilket torde vara en rimlig bedömning. Sannerstedt utgick ifrån ett noll-samband och ägnade istället krafterna åt att söka sådana faktorer som kunde förklara attitydskillnaderna mellan kommunerna. Bland de faktorer som uppmärksammades var politiska förhållanden, tätortskonkurrensen och andelen servicesysselsatta i kommunerna. Den bäst förklarade variansen var dock låg, ca 18 procent, vilket pekar på att de mest fundamentala förklaringarna inte

fångats upp. Det måste därför slås fast att Sannerstedts undersökning inte med bestämdhet kunnat förklara attitydskillnaderna, att det fortfarande är otillfredsställande att någon förklaring till det bristande positiva sambandet inte gått att finna och att serviceparadoxens faktiska om än inte särskilt tydliga existens inte fått någon förklaring.

Den mellersta delen av tabell 79. pekar på att varken befolkning (kommunstorlek), ålderssammansättning eller tätortsförhållanden har särskilt mycket att göra med attitydskillnaderna, vilket är förvånande och leder tanken till att faktorsambanden kanske inte är linjära i fördelningarna. Den fortsatta attacken mot serviceparadoxen och nollsambandet bör därför ske utifrån en uppdelning av materialet och en granskning av kommungrupper inom fördelningen.

Tabellens nedre del beaktar vad finansiella förhållanden kan ha att göra med attityderna i kommunerna. Den bakomliggande hypotesen är att hushållen möjligen kan ha svårt att överblicka servicens nytta i relation till vad den kostar vid stigande nivå eller att det föreligger ett direkt samband mellan serviceattityder och skattetrötthet. Sambanden pekar på att hypotesen kan vara värd att undersöka närmre, särskilt i kombination med att kommunfördelningen detaljgranskas. Attityderna är t ex mera positiva i kommuner med hög avgiftsfinansiering och högt eget skatteunderlag, men mindre positiva i kommuner med hög utdebitering och lågt eget skatteunderlag (högt utjämningsunderlag). Hypotesen verkar inte kunna förklaras som ett tänkbart cirkelresonemang, eftersom korrelationerna i vissa fall är betydligt starkare än den mellan bruttodriftskostnader och attityder.

Antagandet om bristande linjära samband skall beaktas genom att högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommuner granskas var för sig. Eftersom inre stödområdets kommuner inte ingår i undersökningen görs vissa justeringar i förhållande till tidigare kommunklassificering. Ett par tidigare klassificerade medium- respektive lågbudgetkommuner flyttas upp ett steg så att kommungrupperna blir lika stora. Serviceindex 13 och 4 ingår inte i beräkningarna eftersom ambitionsskillnaderna inte kan beräknas utan svårigheter och eftersom bruttodriftsmåttet har god samvariation med dessa mått. De finansiella faktorerna beaktas i varje kommungrupp (tabell 80).

Beräkningarna visar sig kunna bidra till att förklara serviceparadoxen och bristen på positivt samband mellan servicenivå och attityder i kommunfördelningen totalt. Det kan påvisas att serviceparadoxen endast finns bland högbudgetkommunerna, men där ganska tydligt. För mediumbudgetkommunerna kan noteras ett svagt posi-

Tabell 80. Serviceattitydernas samvariation med servicenivåer, kommunegenskaper och finansiella faktorer. Hög-, medium- och lågbudgetkommuner. (Enkla korrelationskoefficienter)

	H	M	L
Bruttodriftskostnader per capita	- .40	.12	.53
Bruttodriftsambitioner per capita	- .06	.59	- .39
Samhällskapital per capita	- .04	- .08	.55
Kapitalambitioner per capita	.16	- .05	- .02
Befolkning	- .05	.31	- .10
0 - 19 år	- .04	.36	.23
20 - 64 år	- .15	.63	- .34
65 - w år	- .27	- .52	- .09
Centralortsandel	.47	.42	.30
Centralortsandel/tätortsgrad	.55	.38	.18
Avgifter per capita	- .42	.65	.30
Skattesats	- .54	- .91	- .41
Eget skatteunderlag	.25	.58	.44
Utgjenningsunderlag	- .34	- .65	- .37
Avgifts- och skattetryck	- .57	.52	.53

tivt och för lågbudgetkommunerna ett starkt positivt samband mellan servicenivå och attityder. Det visar sig dessutom att attityderna i vissa fall mera har att göra med ambitioner än med servicenivå och att samhällskapitalet sannolikt ingår i bedömningarna. Bilden blir m a o mera nyanserad då fördelningen bryts ned och sannolikt mera lättolkad.

De enskilda kommungrupperna skall kommenteras. Definitions- mässigt kännetecknas högbudgetkommunerna av de högsta bruttodriftskostnaderna per capita. De har genomsnittligt dessutom det högsta samhällskapitalet per capita. Ambitionsmässigt befinner sig dessa kommuners driftsdel på den nivå som kan förväntas av dem, medan samhällskapitaldelen uppvisar klart högre ambitioner. Attityderna är genomsnittligt mindre positiva än i de andra grupperna.

Vad kan då förklara det om än inte endygdiga så i alla fall ganska påtagliga negativa sambandet mellan servicenivå och attityder? En tänkbar förklaring kan vara att förväntningar och krav ökar med

stigande servicenivå. Men denna förklaring är inte särskilt trolig, eftersom ett sådant samband borde avspegla sig i betydligt starkare korrelationer för de åldersgrupper som tidigare påvisats vara kravbenägna. En annan förklaring kan vara att servicenivåerna är så svåra att bedömma och överblicka att helt irrelevanta bedömningsgrunder spelar in. Centralortsandelen och tätortskonkurrensens starka samband med attityderna kan vara sådana bedömningsgrunder och bör redas ut. Det visar sig att i de kommuner där centralorten är den självklart dominerande serviceorten och där tätortskonkurrensen är låg, där är missnöjet mindre utbrett i kommunerna. Detta förhållande, som påvisats även i andra sammanhang, är dock ett självständigt samband som inte kan förklara det negativa sambandet mellan servicenivå och attityder. Korskorrelationer visar att samband saknas mellan centralortsdominans och servicenivå. Den mest troliga förklaringen torde finnas på skattesidan. Skattetrycket påverkar attityderna negativt. Särskilt negativa är attityderna i kommuner med hög utdebitering i förening med svagt eget skatteunderlag. Högbudgetkommunernas serviceparadox beror sannolikt på skattetrötthet, antingen därför att servicen inte kan överblickas i relation till vad den kostar eller att skattetrycket känns mera omedelbart betungande.

Ett helt annat mönster kan noteras för mediumbudgetkommunerna. Förutom att de intar mellanlägen både vad gäller bruttodriftskostnader per capita och samhällskapitalet per capita, befinner de sig ambitionsmässigt i närheten av vad som genomsnittligt kan förväntas av dem. Attityderna hamnar mitt emellan de andra grupperna.

Den väsentliga frågan gäller självfallet varför attityderna är starkt positiva till kommuner som anstränger sig utöver vad som kan förväntas av dem, medan uppskattningen är betydligt blygsammare i kommuner som redan uppnått en hög servicenivå. Det kan då noteras att det främst är befolkningsmässigt små kommuner, med yngre befolkning, låg tätortskonkurrens, hög avgiftsbenägenhet och högt eget skatteunderlag som kan uppvisa ambitioner, med åtföljande positiva attityder ju mer kommunerna anstränger sig. Någon skattetrötthet kan inte märkas i dessa kommuner. Det betyder att det å andra sidan är de befolkningsmässigt större kommunerna, med äldre befolkning, hög tätortskonkurrens, hög utdebitering och lågt eget skatteunderlag (som inte helt kompenseras av utjämningsunderlaget) som har de högsta servicenivåerna, men också en ganska måttlig uppskattning av dessa skillnader. Det är möjligt att dessa kommuner, som i vissa fall inte ligger särskilt långt under högbudgetkommunernas nivå, i likhet med dessa visar en begynnande skattetrötthet.

Lågbudgetkommunerna som definionsmässigt har lägst bruttodriftskostnader per capita och dessutom genomsnittligt lägst samhällskapital per capita har genomsnittligt ett ganska kraftigt ambitionsunderskott på driftssidan och ett måttligt ambitionsöverskott på kapitalsidan. Attityderna är mest positiva av samtliga grupper.

Både på driftssidan och samhällskapitalsidan kan noteras ett starkt positivt samband mellan servicenivå och attityder, men märkligt nog ett måttligt negativt samband mellan ambitioner och attityder, dvs serviceparadoxen i något förklädd form. Vad kan förklara dessa förhållanden? Det kan då först konstateras att varken befolkning, centralortsandel eller tätortskonkurrens har något med saken att göra. De kommuner som redovisar positivare attityder med stigande servicenivå är framförallt de med ganska höga skatter, yngre befolkning och högt eget skatteunderlag. Någon skattetrötthet kan inte märkas i dessa kommuner. De kommuner som visar svagt missnöje med ambitionssträvanden är de med något högre avgifter, något äldre befolkning och något lägre eget skatteunderlag. Skillnaderna i skatetryck är dock så begränsade mellan dessa två kommuntyper att det knappast går att tala om skattetrötthet som enda förklaring till att ambitionssträvandena inte uppskattades. Det förefaller istället som om avgiftsbenägenheten och åldersförskjutningen mot äldre men aktiva åldrar kan bidra till förklaringen genom att antyda en viss konservativ hållning gentemot serviceutbyggnad i kommuner som av allt att döma har behov av utbyggnad. Det kanske förhåller sig så att serviceparadoxen har sin enda existens i dessa kommuner, fast då som motstånd till utbyggnad inte genom ständigt ökande krav. Det kan emellertid inte heller uteslutas att servicenivån kan i någon mening ha drivits för långt i dessa kommuner, t ex beroende på att behoven mera än på andra håll kan tillfredsställas via informell sektor.

Kravprofiler

Det förhållandet att endast vart tionde hushåll var helt nöjd med servicen i allmänhet och att endast hälften var helt nöjda eller i stort sett nöjda, antyder att hushållen fortfarande har krav på ökad kommunal verksamhet, åtminstone så länge finanseringsfrågorna inte berörs närmare i sammanhanget.

Hushållens kravprofiler skall behandlas i den fortsatta framställningen. Hushållen ställdes inför alternativen: angeläget göra mera, bra som det är, kan minskas och ingen åsikt och deras bedömningar avsåg

servicestandarden inom en rad kommunala verksamhetsområden. Andelen hushåll som svarade »angeläget göra mera» då det gällde dessa verksamhetsområden skall redovisas (tabell 81).

Hushållskategoriernas speciella behov och erfarenheter avspeglas tydligt. *Ensamstående utan barn* anser det vara mindre angeläget att öka servicestandarden inom barnomsorg, skolor, fritidsverksamhet och kollektivtrafik. De kräver inte heller särskilt ökade ansträngningar då det gäller markplanering, vatten- och avlopp m m. Däremot verkar äldre- och handikappomsorgen vara angelägna områden. Genomsnittligt per område anser 34 procent av denna hushållskategori att det är angeläget att kommunen ökar insatserna. Genomsnittligt anser 38 procent att det är bra som det är. Endast tre procent vill minska de kommunala insatserna, medan 27 procent anser sig sakna åsikt om de skilda områdena. *Ensamstående med barn* har helt andra åsikter. De anser det särskilt angeläget att öka servicestandarden då det gäller socialhjälp, barnomsorg, skolor, fritidsverksamhet, bostäder och sysselsättning. Däremot anser de inte äldre- och handikappomsorgen, kulturverksamheten, kollektivtrafiken vara lika angelägna. Genomsnittligt per område anser hela 42 procent det angeläget göra mera. Lika stor andel anser det vara bra som det är. Knappast någon önskar minska någonting och endast en begränsad andel saknar åsikt.

Gifta/sammanboende utan barn har en kravprofil som påminner starkt om den först behandlade kategorin, fast mera markerad. De anser det vara mindre angeläget att öka servicestandarden inom barnomsorgen, skolan, fritidsverksamhet och kultur. Dessutom finner de äldre- handikappomsorgen mindre angelägen att bygga ut, åtminstone då kraven jämförs med tidigare kategorier. Några speciella krav som skiljer dem från övriga kan inte noteras. De har den minsta genomsnittliga kravmängden, 30 procent per funktion. Genomsnittligt per funktion anser 45 procent situationen vara bra som den är. Knappast någon önskar minska servicen, men ganska stor andel saknar åsikt i sammanhanget. *Gifta/sammanboende med barn* ställer, vid sidan av ensamstående med barn, de högsta kraven. Särskilt markanta är de ifråga om barnomsorgen, skolor, fritidsverksamhet, kultur, kollektivtrafik samt vägar, gator och trafik. Det är endast då det gäller äldre- och handikappomsorgen som kraven ställs något lägre, jämfört med övriga kategorier. Genomsnittligt anser hela 38 procent per funktion det vara angeläget att göra mera, medan 42 procent anser det vara bra som det är. En jämförelsevis begränsad andel saknar åsikt. Det här konstaterade förhållandet att hushållens speciella be-

Tabell 81. Andel hushåll som anser det angeläget att kommunerna gör mera inom skilda verksamhetsområden. Antal procentenheters avvikelse från medelvärdet

	Ensamstående utan barn	Ensamstående med barn	Gifta/sammanb utan barn	Gifta/sammanb med barn	Total mtrl
Socialhjälp	- 3	33	- 3	- 1	10
Barnomsorg	- 10	13	- 5	14	31
Skolor	- 6	8	- 7	13	24
Äldre och handikappomsorg	28	1	- 14	- 13	55
Stöd åt idrott och friluftsliv	- 2	1	- 4	7	29
Stöd åt annan fritidsverksamhet	- 3	24	- 4	8	37
Bibliotek och annan kulturell verksamhet	0	3	- 6	7	22
Möjligheterna att få arbete	- 5	17	1	4	75
Miljövård	0	2	- 3	4	37
Kollektivtrafiken	- 7	- 3	- 3	10	46
Vägar, gator och trafik	- 7	11	1	9	32
Tillgången på bostäder	2	21	0	- 1	28
Markköp och markplanering	- 5	- 2	1	4	20
Vatten och avlopp	- 5	- 1	1	5	14
Medelvärde per område	1	9	- 3	5	33

hov och erfarenheter avspeglas i deras kravprofiler utreds betydligt noggrannare av Sannerstedt (Sannerstedt 1981 ss. 34-112).

Socialhjälp, skolor, kulturell verksamhet, vatten och avlopp och markplanering är de minst angelägna serviceområdena att bygga ut, att döma av totalmaterialet. Mest angelägna är äldre- och handikappomsorgen, fritidsverksamhet, miljövård, kollektivtrafik och sysselsättning, återigen bedömt ifrån totalmaterialet.

Det hushållen finner angeläget eller mindre angeläget att bygga ut i kommunerna har varit förvånansvärt stabilt över tiden. Detta kan konstateras genom likartade undersökningar genomförda åren 1966 och 1970, (Månsson 1968 och Strömberg 1974). Vid varje undersökningstillfälle har dock ett speciellt aktuellt och nytt serviceområde prioriterats kraftigt. 1966 var det bostäderna, 1970 barnomsorgen och 1979 sysselsättningen. Sådana områden som miljövård och kollektivtrafik fanns inte med i de tidigare undersökningarna, men blev högt prioriterade i den senaste undersökningen.

Det konstaterades tidigare att hushållens speciella behov och egna erfarenheter kunde förklara skillnaderna i attitydprofilerna. Det torde dock därutöver finnas en allmän kravbenägenhet som hör samman med de bakgrundsfaktorer som hittills granskats i flera sammanhang. Som mått på allmän kravbenägenhet skall användas antalet »angelägna göra mera»-svar. Det visar sig då att bakgrundsfaktorerna framträder med samma relativa styrka som då attityderna till servicen i allmänhet undersöktes, fast med omvända tecken. Det betyder att attityderna till servicen i allmänhet och kravmängderna är varandras spegelbilder. Hög ålder medför små kravmängder, medan hög inkomst är sammankopplad med stor kravmängd. Hushållens ortstillhörighet är en faktor som inte är fullt lika betydelsefull som tidigare, men indikerar att hushåll bosatta i orter med bäst tillgänglighet har mindre kravmängder. Minst betydelse har utbildning i sammanhanget. De skilda hushållskategorierna uppvisar samma faktortendenser i materialet.

Servicenivåns betydelse för kravmängden

Servicenivåns betydelse för kravmängden i kommunerna skall närmast belysas. Den grundläggande hypotesen är självfallet ett negativt samband mellan servicenivå och krav. Kraven bör minska i takt med att behovstillfredsställelsen ökar, under förutsättning att tillfredsställelsen faktiskt ökar med serviceutbyggnaden. Teoretiskt kan

det förväntas att attityder och kravmängder är spegelbilder av varandra, dvs att de mättekniskt samvarierar lika starkt med service-nivån fast med ombytt tecken. Det finns dock förhållanden som pekar på att de kanske inte mäter samma sak. Det visade sig tidigare att attityderna inte bara gällde serviceutbyggnaden, utan att de dessutom påverkades av ovidkommande faktorer och av finansiella förhållanden. Beträffande kravmängderna kan andra faktorer komma in i bilden. Skilda befolkningsgruppers kravbenägenhet kan t ex få fritt utlopp och vara måttligt relaterade till behovstillfredsställelse och serviceutbyggnad, särskilt som undersökningen genomfördes utan någon koppling till finansiella restriktioner.

Intervjumaterialet är helt identiskt med det som attitydundersökningen i tidigare avsnitt byggde på. De använda servicemåtten är identiska och framställningens uppläggning är densamma. Kravmängden mäts som andelen »angeläget göra mera» svar, adderade för samtliga kommunala verksamheter som ingick i frågans formulering.

Tabell 82. Kravmängdens samvariation med servicenivåer, kommunegenskaper och finansiella faktorer (enkla korrelationskoefficienter)

Bruttodriftskostnader per capita	.47
Bruttodriftsambitioner per capita	-.08
Serviceindex 13	.13
Serviceindex 4	.41
Samhällskapital per capita	.27
Kapitalambitioner per capita	.13

Befolkning	.52
0 - 19 år	-.29
20 - 64 år	.42
65 - w år	.02
Centralortsandel	.20
Centralortsandel/tätortsgrad	.06

Avgifter per capita	.28
Skattesats	.42
Eget skatteunderlag	.05
Utjämningsunderlag	.32
Avgifts- och skattetryck	.25

En första prövning av hypotesen sker i tabell 82. Intrycket blir att data på nytt falsifierar hypotesen. Det finns inget förväntat negativt samband mellan serviceutbyggnad och kravmängd. Med stigande servicenivå ökar istället kravmängden ganska påtagligt, dock mindre där ambitionssträvandena är märkbara. Serviceparadoxen framträder i materialet. Både befolkning (kommunstorlek) och ålderssammansättning uppvisar starka samband med kravmängd, vilket inte kunde noteras då attityderna undersöktes. Detta förhållande pekar på att befolkningsgruppers kravbenägenhet framträder tämligen fritt då ekonomiska restriktioner inte finns med i bilden. De finansiella faktorerna har något lägre samvariation än vad som kunde observeras vid attitydundersökningen.

Det finns följaktligen både likheter och olikheter då det gäller hur attityder respektive kravmängder kan relateras till serviceutbyggnaden, vilket inte minst framträder då attityder och kravmängder i kommunerna korreleras med varandra ($r = -.61$).

Antagandet om bristande linjära samband skall beaktas även i kravmängdsundersökningen genom att högbudget-, mediumbudget- och lågbudgetkommuner granskas var för sig. Förutsättningarna och beräkningarna är desamma som i attitydundersökningen tidigare.

Den bild som framträder ger vid en hastig blick intryck av att vara attitydundersökningens spegelbild. Serviceparadoxen kan på nytt noteras endast i högbudgetgruppen, där kravmängden ökar kraftigt med stigande servicenivå. För övrigt verkar sambanden gå i förväntad riktning. Kravmängden minskar med serviceutbyggnaden, särskilt i kommuner med påtagliga ambitionssträvanden (tabell 83).

De enskilda kommungrupperna skall kommenteras kortfattat. Högbudgetkommunerna har som väntat den högsta genomsnittliga kravmängden, men något samband mellan attityder och kravmängd kan inte noteras ($r = .08$). Kravbenägenheten bygger på helt andra faktorer än attityderna tidigare. Det är framförallt befolkning (kommunstorlek) och ålderssammansättning, välkända kravfaktorer, som ges fritt utlopp kanske främst beroende på att ekonomiska faktorer inte alls uppfattas som restriktioner i denna undersökning. Korrelationerna mellan kravmängd och finansiella faktorer har minskat i styrka vid jämförelse med attitydundersökningen, med undantag för eget skatteunderlag som direkt korresponderar med befolkning och ålderssammansättning i deras egenskap av kravfaktorer.

Mediumbudgetgruppen, med genomsnittliga kravmängder som faller in mellan övriga grupper, har god samvariation mellan attityder och kravmängd ($r = -.72$), vilket pekar på att de i allt väsentligt

Tabell 83. *Kravmängdens samvariation med servicenivåer, kommunegenskaper och finansiella faktorer. Hög-, medium- och lågbudgetkommuner. (Enkla korrelationskoefficienter)*

	H	M	L
Bruttodriftskostnader per capita	.58	-.22	-.30
Bruttodriftsambitioner per capita	-.19	-.51	-.39
Samhällskapital per capita	.22	.10	-.47
Kapitalambitioner per capita	.23	.09	.32
Befolkning	.60	.18	-.22
0 - 19 år	.67	-.32	-.68
20 - 64 år	.52	-.21	-.35
65 - w år	-.50	.34	.65
Centralortsandel	.20	-.35	-.56
Centralortsandel/tätortsgrad	-.05	-.21	-.28
Avgifter per capita	.24	-.47	.03
Skattesats	.02	.73	-.10
Eget skatteunderlag	.55	-.49	-.57
Utjämningsunderlag	.27	.53	.64
Avgifts och skattetryck	.49	-.39	-.55

mäter samma sak i detta fallet. Korrelationskoefficienterna i tabellen har därför ungefär samma tal som i attitydundersökningen, fast med tecknen ombytta.

Lågbudgetgruppen som har den genomsnittligt minsta kravmängden, kan inte uppvisa samma goda samvariation mellan attityder och kravmängd ($r = -.32$) som mediumgruppen. Det beror antagligen på att hushållen i dessa kommuner tillåter sig att uttrycka krav i sammanhang där ingen hänsyn behövs tas till ekonomiska restriktioner. Tecken på att det förhåller sig så är att kravmängden inte minskar vid stigande servicenivå i den takt som kunde förväntas mot bakgrund av attitydundersökningens resultat. Det diskuterades i attitydundersökningen tidigare varför det förhöll sig så att attityderna blev mindre gynnsamma i kommuner med ambitionssträvanden. Eftersom det kunde visas att dessa kommuner var kommuner med hög avgiftsbenägenhet, äldre befolkning och lågt eget skatteunderlag fördes som förklaringar fram en viss konservativ hållning mot serviceutbyggnad

eller möjligen att behovstillfredsställelsen till dels skedde via informell sektor. Den sistnämnda förklaringen förefaller inte hålla då kravmängerna beaktas. Det visar sig nämligen vara kommuner med äldre befolkning och svagt eget skatteunderlag som uppvisar de största utbyggnadskraven, varför behoven uppenbarligen finns. Möjligen kan en viss skattetrötthet förklara varför ambitionssträvandena sågs med ett måttligt missnöje tidigare (se nedan).

ATTITYDER I SKATTEFRÅGAN

Det kan vara av speciellt intresse i sammanhanget att något beröra hushållens attityder i service-skattefrågan. I den medborgarundersökning som den hittillsvarande attitydundersökningen byggt på ställdes frågan: Anser ni det mera angeläget att sänka kommunalskatten än att bygga ut den kommunala servicen? Frågan var, som framgår, hårt formulerad och lämnar många nyanserade synpunkter obeaktade, men den kan likväl användas som ett mått på t ex hushållens skattetrötthet. Ju större andel som helt eller delvis instämmer i påståendet, desto större bör skattetröttheten vara i en kommun.

Den följande analysen skall få tjäna två syften, nämligen att reda ut vad som förklarar skattetrötthet och att kontrollera om det var riktigt att anföra skattetrötthet som en del av förklaringen till service-attityderna i tidigare avsnitt. Hushålls- och individberoende faktorer beaktas inte, endast sådana som har med skatteförhållandena i kommunerna att göra.

Det första som kan noteras är att skattetröttheten är genomsnittligt lägre i högbudgetkommuner än i mediumbudgetkommuner, och dessutom lägre i mediumkommuner än i lågbudgetkommuner. Detta förhållande pekar på att skattetröttheten kanske inte har särskilt mycket med det verkliga skattetrycket att göra och följaktligen inte heller med serviceattityderna som antydde tidigare.

Sambandet mellan hushållens skattetrötthet och några finansiella data i de tre kommungrupperna redovisas i tabell 84. Det visar sig att skattetröttheten inom grupperna inte kan förklaras med avgifts- och skattetrycket totalt i kommunerna. Korrelationskoefficienten antyder istället det rakt motsatta sambandet i högbudgetkommunerna, medan inga tydliga samband kan noteras i de andra grupperna.

Det finns däremot ett tolkningsbart samband mellan skattesats och skattetrötthet, som pekar på att hushållen endast bedömt frågan utifrån utdebiteringen i kommunen, vilken inte har något omedelbart

Tabell 84. Samband mellan skattetrötthet och några finansiella data i kommunerna. H = högbudgetkommuner, M = mediumbudgetkommuner och L = lågbudgetkommuner. (Enkla korrelationskoefficienter).

	H	M	L
Avgifter	-.68	-.34	-.24
Skattesats	.41	.80	.39
Eget skatteunderlag	.06	-.39	-.31
Utjämningsunderlag	.24	.47	.22
Avgifts- och skattetryck	-.59	-.19	-.35

samband med det verkliga avgifts- och skattetrycket och därför inte heller med servicenivån. Det betyder att vad som tidigare anförts om sambandet servicenivå och attityder i termer av skattetrötthet, med största sannolikhet var ett cirkelresonemang. För högbudgetkommunernas del måste därför det måttligt negativa sambandet mellan servicenivå och attityder tolkas som ett uttryck för faktiskt ökande missnöje med stigande servicenivå. Eftersom något samband mellan attityder och kravmängd inte kunde observeras, blir missnöjet ganska svårförklarligt. Det förefaller nämligen inte heller kunna förklaras med ett missnöje som ökar med sådana eventuella olägenheter som har att göra med urbanisering eller kommunstorlek. Eftersom det finns utrymme för en viss slumpmässighet i urvalet bör kanske sambandet tonas ned. En rimlig tolkning skulle då kunna bli att hushållen inte kan uppfatta servicenivåernas nyanser i högbudgetkommunerna, kanske därför att kostnaderna i större kommuner kan ha att göra med mycket som inte direkt uppfattas som service för medborgarna. Slutligen bör tillfogas att skattetröttheten inte heller i de andra kommungrupperna kan användas som förklaringsvariabel i service-attitydsambandet, vilket försöksvis gjordes i tidigare sammanhang.

RÖRELSEMÖNSTER OCH KOMMUNGRÄNSER

Hushållens serviceutnyttjande har behandlats tämligen abstrakt i framställningen hittills. Serviceprofilernas variationer har undersökts och förklarats med stöd av hushållsbundna bakgrundsfaktorer och åtkomlighetsförhållandena i bostadsorter och kommuner. Däremot har serviceutnyttjandet såsom det avspeglas i hushållens förflyttningar, serviceresor, ännu inte redovisats. Avsikten är att i detta kapitel undersöka i vilken utsträckning hushållen i de fem typkommunerna fördelar serviceresorna på orter i den egna kommunen respektive till andra kommuner. Arbetsresorna kommer att redovisas på liknande sätt. Därigenom görs en anknytning till frågeställningen om kommunernas näringsgeografiska homogenitet eller enhetlighet. Denna fråga var väsentlig i samband med kommunreformen. Genom att identifiera centralorterna och deras spontant uppkomna omland, skulle kommunerna avgränsas så att de så långt som möjligt bildade homogena näringsgeografiska enheter. Servicens och i viss mån arbetsplatsernas åtkomlighet var en bärande princip både bakom behovet av kommunreformen och bakom de metoder med vilka kommunerna avgränsades.

SERVICERESOR

Hushållens bostadsorter skall få bilda utgångspunkter för redovisningen. För hushåll bosatta i t ex centralorterna i kommunerna skall andelarna serviceresor i centralorten, till övriga tätorter, till perifera kommundelar och till andra kommuner bestämmas, därefter skall serviceresornas fördelning för de hushåll som är bosatta i övriga tätorter redovisas på liknande sätt o s v till dess rörelsemönstrena kartlagts helt och hållet i kommunerna.

För de hushåll som är bosatta i centralorterna gäller att vanligen över 90 procent av serviceresorna stannar i den egna orten. Spännvidden mellan kommunerna är inte särskilt stor. För Kävlinge kan den minsta andelen, 77 procent, noteras medan Lidköping har hela

97 procent. Ca fem procent av de centralortsboendes serviceresor går till övriga tätorter i kommunerna och en lika stor andel går till andra kommuner. Bara en halv procent av serviceresorna går till mindre orter i glesbygden. Kävlinge förefaller vara den enda centralort som inte kan attrahera drygt 90 procent av sina egna hushåll, vilket torde bero på att kommunen är klart tvåkärnig och en utpräglad förortskommun.

De som är bosatta i kommunernas övriga tätorter har ca 60 procent av serviceresorna riktade mot den egna centralorten. Spännvidden mellan kommunerna är här betydligt större. Kävlinge och Lidköping svarar på nytt för den minsta och den största andelen, 27 respektive 92 procent. Hela 35 procent av serviceresorna stannar inom den egna ortsgruppen, medan sex procent går till mindre orter i glesbygden. Endast åtta procent går till andra kommuner, där andelarna dock varierar ganska kraftigt mellan kommunerna. Kävlinges och Sjöbos övriga tätorter har drygt tio procent av serviceresorna riktade mot andra kommuner, medan motsvarande andelar i Lidköping och Luleå endast uppgår till en eller ett par procent.

Det bästa kriteriet på kommunernas enhetlighet är dock hur de hushåll som är bosatta i små och perifert belägna orter fördelar serviceresorna innanför och utanför kommungränserna. Fördelningarna avviker inte särskilt påtagligt från de som kunde noteras för bosatta i övriga tätorter. Ca 50 procent är riktade mot den egna centralorten och nästan 40 procent mot övriga tätorter. Endast ett par procent av serviceresorna hamnar i glesbygden och 13 procent i andra kommuner. Spännvidden ligger mellan åtta och 20 procent.

Tabell 85. Hushållens serviceresor relativt fördelade från samtliga orter i kommunerna till skilda ortstyper

Från orter i	Till	Central- ort	Övriga tätorter	Gles- bygd	Utom kommunen	Samt- liga
Kävlinge		40	46	1	13	100
Sjöbo		61	27	2	10	100
Grästorp		82		9	9	100
Lidköping		90	6	1	3	100
Luleå		78	18	2	2	100
Medelvärde		70	19	3	8	100

Genomgången av serviceresornas fördelning för hushåll bosatta i olika orter i kommunerna pekade på att kommunerna som service-landskap är väl integrerade enheter. Till och med hushållen i små och perifert belägna orter har endast några få procent av serviceresorna riktade mot andra kommuner. Då hushållens samtliga serviceresor i kommunerna fördelas på skilda orter förstärks bilden av kommunerna som åtminstone från servicesynpunkt tämligen homogena näringsgeografiska enheter (tabell 85). Frågan om denna integrerade bild kunde skönjas omedelbart efter kommunreformen eller om den växt fram långsamt åren därpå kan inte besvaras med empiriskt material eftersom sådana tidsserier inte kan rekonstrueras. Det finns dock åtskilligt i kommunernas utveckling som pekar på att denna integration förstärks successivt efter kommunsammanläggningarna.

Parentetiskt kan nämnas att bil används som färdmedel vid 65 procent av serviceresorna, kollektiva färdmedel endast vid fyra procent medan övriga färdmedel (cykel, gångtrafik) svarar för 31 procent. Kollektiva färdmedel används endast vid två procent av serviceresorna i Kävlinge, Sjöbo och Grästorp, vid tre procent i Lidköping, men vid hela 12 procent i Luleå.

ARBETSRESOR

Hushåll bosatta i centralorter har till 68 procent sina arbetsplatser i samma ort. Endast ett par procent av arbetsresorna går till övriga tätorter och glesbygd, men hela 30 procent går till andra kommuner. Spännvidden är betydande. Bara 47 respektive 43 procent av hushållen i Kävlinges och Grästorps centralorter har sina arbetsplatser i dessa orter, medan motsvarande andelar är 98 respektive 89 procent i Lidköping och Luleå. Andelarna arbetsresor till andra kommuner ligger i de två förstnämnda kommunerna kring 50 procent och i de två senare kring ett par tre procent.

Skillnaderna mellan hur hushåll bosatta i övriga tätorter och i glesbygd är små, varför deras fördelningar kommenteras i generella drag. Ca 37 procent av dessa hushålls arbetsresor går till den egna centralorten, där dock andelarna mellan kommunerna varierar från 12 till 64 procent. 16 procent har arbetsplatserna i den egna ortsgruppen och sju procent i glesbygden. Återstoden 40 procent av arbetsresorna går till andra kommuner.

Tabell 86. Hushållens arbetsresor relativt fördelade från samtliga orter i kommunerna till skilda ortstyper

Från orter i	Till	Central- ort	Övriga tätorter	Gles- bygd	Utom kommunen	Samt- liga
Kävlinge		22	13	1	64	100
Sjöbo		37	10	4	49	100
Grästorp		35		11	54	100
Lidköping		76	7	4	13	100
Luleå		82	13	1	4	100
Medelvärde		50	9	4	37	100

För hushållen i centralorterna förefaller dessa orter vara dominerande som arbetsorter, medan övriga arbetsorter i kommunerna spelar en mycket liten roll. I stället framträder andra kommuner som väsentliga i sammanhanget. För hushåll bosatta i andra delar av kommunerna verkar centralorterna ha en ganska blygsam position som arbetsort. Andra delar av kommunerna framträder något mera, men framförallt pekar fördelningen på att andra kommuner har betydande roller att spela. Då hushållens samtliga arbetsresor fördelas på skilda orter, förstärks denna bild. Som arbetsmarknader är kommunerna knappast näringsgeografiskt homogena och enhetliga. Endast Luleå och Lidköping kan betraktas som sammanhängande arbetsmarknader. Detta stod i och för sig klart redan då kommunreformen utredes. Servicekommunen ansågs vara acceptabel vid ca 8 000 invånare, medan »arbetsmarknadskommunen» beräknades behöva minst 30 000 invånare. Det är dock sannolikt att arbetsmarknadskommunen vidgats successivt efter kommunsammanläggningarna till följd av den strukturomvandling som ägt rum inom näringslivet.

Det skall parentetiskt nämnas att bil användes som färdmedel vid 66 procent av arbetsresorna, medan kollektiva färdmedel användes vid sex procent. Övriga färdmedel svarade för 28 procent. Färmedelsanvändningen var följaktligen nästan helt densamma som konstaterades i samband med serviceresorna tidigare.

SYNTES

SAMMANFATTNING

DEN ALLMÄNNA OCH MELLANKOMMUNALA UTVECKLINGEN

Debatten kring kommunreformen under 1960-talet kretsade i hög grad kring självstyrelsefrågan, lokal demokrati och effektivitet. De viktigaste komponenterna i självstyrelsefrågan gällde administrativ självstyrelse i betydelsen frihet från statlig granskning och övervakning, möjligheter att politiskt påverka statliga beslut av betydelse för kommunerna och kanske främst frihet från direkt statlig påverkan på serviceutbyggnad och ekonomi. Effektivitetsfrågorna berörde garantier för en tillräcklig kommunal ekonomisk bärkraft för att klara av serviceutbyggnaden, kostnadsminimeringar och ökade möjligheter till en likvärdig service i kommunerna. Både kommunreformens anhängare och motståndare anslöt sig till principiellt långtgående och gemensamma målsättningar för såväl självstyrelse- som effektivitetsutvecklingen. Två skiljelinjer kunde dock skönjas. Den ena gällde anhängarnas större benägenhet att tillåta vissa eftergifter på självstyrelsesidan till förmån för effektiviteten, medan motståndarna redovisade en något större benägenhet att värna självstyrelsen även om det skulle ske till priset av minskad effektivitet. Den andra skiljelinjen, delvis betingad av den förra, gällde om kommunsammanläggningarna var nödvändiga för de gemensamma målen, eller om andra åtgärder var tillräckliga för att stärka självstyrelsen och öka effektiviteten i det gamla kommunsystemet.

Servicens allmänna tillväxt och mellankommunala utveckling har granskats i tämligen omfattande empiriska kapitel. Drivkrafter och faktorer bakom utvecklingen har identifierats i ett försök att förklara vad som hänt sedan mitten av 1960-talet. Det kan därför vara lämpligt att sammanfatta observationerna och till dessa knyta en del statsvetenskapliga erfarenheter för att därefter möjligen kunna dra några slutsatser om självstyrelsens förändrade villkor då det gäller den kommunala servicens utbyggnad. Huvuduppgiften är dock att sammanfatta de viktigaste dragen i vad som kan kallas effektivitetsfrågan.

Framställningen bygger på att en kommunkohort, med likartade produktionskostnadsförhållanden, följs från mitten av 1960-talet och framåt.

ALLMÄN TILLVÄXT

Den allmänna serviceexpansionen i kommunsystemet skall behandlas inledningsvis genom att bruttodriftskostnadernas genomsnittliga tillväxttakt per capita följs periodvis. Dessa driftsbetingade kostnader var framför andra de som ökade under perioden. Några kommentarer kring investeringar följer sist i avsnittet.

För driftsdelen var tillväxttakten högst perioden 1965-1970. Den- na tillväxt byggde dels på ett stabilt ökande eget skatteunderlag, men också på att skatteutjämningsystemet trädde i kraft under perioden och förbättrade åtskilliga kommuners skattekraft. De speciella drifts- bidragen bidrog inte särskilt mycket till expansionen. Deras tillväxt- takt var lägre än driftskostnadsökningen totalt, nästan i paritet med skattekraftsutvecklingen. Det betyder att det var skattehöjningarna i kombination med skattekraften som bidrog mest till expansionstak- ten.

Den därpå följande perioden 1970-1975 uppvisade ett helt annor- lunda mönster. Driftsdelen expanderade absolut sett kraftigare än under någon tidigare period, men tillväxttakten sjönk i förhållande till senare delen av 1960-talet. Byggstenarna var dessutom helt andra. Expansionen byggde inte längre på ett ökande skatteunderlag. Det egna skatteunderlaget i kommunerna stagnerade och de allmänna bi- dragen inom skatteutjämningsystemet bidrog endast till en mycket svag skattekraftsutveckling. Istället blev driftsbidragen i kombination med skatteökningar de viktigaste byggstenarna. Driftsbidragen ökade mer än dubbelst så snabbt som driftskostnaderna totalt och mång- dubbelt i förhållande till skattekraften. De statliga bidragens signaler blev uppenbarligen besvarade i kommunerna, vilket ledde till att ex- pansionen blev mycket större än vad den ekonomiska tillväxten moti- verade. Då bidragen stimulerar serviceutbyggnaden drar de med sig krav på kommunernas egna resurser. Detta fick som resultat en kraf- tig skattetrycksökning, vilken bars upp av en ökad ekonomisk bär- kraft i de sammanlagda kommunerna.

Senare delen av 1970-talet, perioden efter kommunreformen, änd- rade på nytt en del av byggstenarna för expansionen. Det kan noteras att perioden medförde den absolut sett kraftigaste driftsökningen någonsin, även om tillväxttakten blev ungefär densamma som perio- den tidigare. Det kanske mest iögonfallande var att expansionen på nytt baserades på ett kraftigt ökande eget skatteunderlag i kommu- nerna om än inte i samma omfattning som på 1960-talet. Detta för- hållande är märkligt mot bakgrund av att näringslivets aktivitetsgrad

sjönk och bruttonationalprodukten stagnerade under perioden. Den enda rimliga förklaringen torde vara att skatteunderlagets utveckling byggde på ökad obalans i andra delar av samhällsekonomin. Kommunernas beslutsunderlag redovisade en god ekonomisk bas inom den egna sektorn. Samtidigt ökade det statliga budgetunderskottet. Statens bidrag till hushåll, näringsliv, primärkommuner och landsting och den egna verksamhetsökningen i kombination med löneutvecklingen bidrog av allt att döma till kommunernas skatteunderlag. Beträffande driftsbidragen kan det konstateras att de bibehöll en del av sin pådrivande effekt. De ökade en halv gång till så snabbt som driftskostnaderna totalt, vilket dock var en betydligt lägre tillväxttakt än under föregående period. Expansionen byggde inte heller på skatteökningar i lika hög grad som under tidigare perioder, främst beroende på att bidragen förlorade en del av sin pådrivande effekt men också på ett par skattestopp under perioden.

Statsbidragens medverkan till bruttodriftskostnadernas ökning tog sig sammanfattningsvis olika uttryck under perioderna. Den första perioden främst genom bidrag till skattekraften, sedan genom en slagkraftig kombination av en breddad och skärpt driftsbidragsprofil med kraftigt pådrivande effekt och därutöver ett betydande skattekraftstillskott. Senare hälften av 1970-talet var det framförallt driftsbidragen som verkade pådrivande, om än med mindre kraft än tidigare.

Eftersom speciallagstiftningen endast dikterar serviceutbyggnadens miniminivåer, bör orsakerna till driftsbidragens pådrivande effekt sökas i kommunernas ändrade organisation. En sådan organisationsförändring har varit tjänstemannakårens och den kommunala förvaltningens kraftiga tillväxt och omstrukturering, framförallt under första hälften av 1970-talet. Denna förvaltningsorganisation kom att kännetecknas av en sektorisering som påverkades av speciallagstiftningens krav och som avspeglar hela den sektorisering som präglar samhällsförvaltningen från kommuner till departement. Både utbildningssystemet och de fackliga organisationerna har anpassat sig till denna utveckling, vilket har lett till att tjänstemännen genom sin utbildning och organisering kommit att representera professionella värderingar som inte minst överensstämmer med driftsbidragens normer och krav (se Strömberg-Norell 1982). Värdegemenskapen mellan politiker och tjänstemän kan dessutom påvisas ha ökat sedan 1960-talet. Politikernas värdegemenskap med tjänstemännen är större än den med väljarkåren i frågor som rör serviceutbyggnaden, även om skillnaderna gentemot väljarna inte bör överbetonas (Strömberg-Westerståhl 1983 ss 296-297). Kommunerna har sannolikt därför varit benägna att be-

svara driftsbidragens signaler och byggt ut för de behov som behövde tillgodoses i många av de sammanlagda kommunerna. Eftersom det beskattningsbara underlaget breddades i de sammanlagda kommunerna var förutsättningarna goda för de skattehöjningar som blev nödvändiga för att kommunerna skulle kunna klara av att finansiera sin egen del av expansionen.

Vad kan då ha orsakat uppbromsningen av driftsbidragens pådrivande effekt under senare hälften av 1970-talet, efter kommunreformen? Det är självfallet tänkbart att kommunerna blivit mindre benägna att besvara driftsbidragens signaler, kanske till följd av kommunernas politisering efter reformen, men andra orsaker kan ha varit viktigare. De flesta kommuner kan ha byggt ut de kraftigt bidragsberättigade obligatoriska verksamheterna så långt över miniminivåerna att frivilliga verksamheter kunnat konkurrera om utrymmet. Bortsett från barnomsorgens utbyggnad, kan det med fog påstås att senare hälften av 1970-talet framförallt varit de frivilliga verksamheternas period. Innovationerna var många och kan möjligen ha varit en del av kampen om marginalväljarna i de många kommuner som fått osäker majoritet efter sammanläggningarna.

Investeringarna och kapitalkostnadsutvecklingen har knappast följt driftssidans förändring under perioden. Den betydande investeringsvågen under hela 1960-talet följdes av en långsammare tillväxttakt under första hälften av 1970-talet och en minskning återstående delen av decenniet. Investeringsbidragen som ökade mer än investeringarna relativt sett under 1960-talet minskade därefter betydligt och hade en klart sämre utveckling än investeringarna, särskilt efter kommunreformen. Bidragens pådrivande effekt kan spåras perioden 1965-1970, men knappast därefter. Den minskade kapitalutbyggnaden beror på de investeringar som gjordes före och under kommunsammanläggningarna och vars förnyelse ligger långt fram i tiden, men också på att driftssidans expansion under senare tid gällt åtskilliga verksamheter som inte kräver investeringar i kapital.

UTJÄMNINGENS ORSAKER

En central fråga har varit vad som hänt med de kommunala skillnaderna i servicens nivå och sammansättning sedan mitten av 1960-talet och vad som orsakat dessa förändringar. För driftssidan kan det konstateras att skillnaderna mellan kommunernas nivåer minskat med hälften perioden som helhet. Variationsminskningen var betydande

under senare hälften av 1960-talet, påtagligast under första hälften av 1970-talet för att så gott som stagnera efter kommunreformen. Beträffande servicens sammansättning kan ännu kraftigare minskade skillnader märkas. Endast en tredjedel av huvudtitlarnas variationer finns kvar sedan 1960-talet och grovt mätt har skillnaderna mellan kommunerna ifråga om fördelningen mellan obligatoriska och frivilliga verksamheter minskat till en femtedel. Variationerna i servicens sammansättning minskade i stort sett parallellt med nivån, dock med den skillnaden att variationsminskningen fortsatte även efter kommunreformen, om än i svag takt.

Hälften av denna utjämning kan knytas direkt till sammanläggningarna, dvs till det självklara förhållandet att kommunala skillnader automatiskt tenderar att jämnas ut då flera små och olikartade kommuner läggs samman till större enheter. Resten av utjämningen förefaller ha ett klart samband med statlig utjämningspolitik i vidare mening, men med hänsyn tagen till att sammanläggningarna blev den bas på vilken den övriga utjämningspolitiken byggde. Endast en mycket liten del av utjämningen kan knytas till att kommunerna efter sammanläggningarna spontant blev mera demografiskt och ekonomiskt lika varandra. En viss sådan effekt kan märkas senare senare delen av 1970-talet, vilket bör ha bidragit till att även skillnaderna i servicens nivå och sammansättning minskade. Eftersom utjämningen kunde konstateras ha varit ganska måttlig efter reformen pekar detta på att utjämningspolitiken knappast verkat effektivt efter mitten av 1970-talet.

Vad har då den statliga utjämningspolitiken bestått av under skilda perioder? Eftersom den allmänna tillväxten och utjämningen i kommunsystemet skett parallellt i tiden, torde driftsbidragens profiler och skatteutjämningsystemet ha varit de viktigaste inslagen. De förstnämnda verkar direkt på servicens sammansättning, det senare direkt på nivån men de kan också påvisas ha ett komplicerat korsvist inflytande.

Driftsbidragens allmänt pådrivande effekt i kommunsystemet, antogs i tidigare sammanhang bero på tjänstemannakårens och den kommunala förvaltningens tillväxt och omstrukturering. Tjänstemännen har kommit att representera professionella normer och krav och förvaltningens sektorisering har anpassats till speciallagstiftningens utformning. Eftersom politikernas värdegemenskap med tjänstemännen är välutvecklad ansågs detta ha bidragit till beredvilligheten att lyssna till bidragssystemens signaler. Bidragen verkar emellertid framförallt ha haft en pådrivande effekt i de kommuner som släpat efter inom

olika verksamheter. Detta förhållande att bidragen inte bara haft en allmänt utan också en selektivt pådrivande effekt förutsätter nästan att målsättningarna varit gemensamma. Den intervenerande roll som kommunförbundet kommit att spela under senare år kan möjligen ha med saken att göra. Genom kommunförbundets rådgivande och förhandlande roll i stat-kommunala överläggningar kan det påverka bidragsregler, reformer och lagstiftning. Kommunförbundet verkar dessutom i sin utredningsverksamhet som normskapare för både bidragsberättigade obligatoriska verksamheter och kommunernas mera frivilliga verksamheter. Genom information, utbildning och rådgivning till kommunerna kan kommunförbundet ha bidragit till att den statliga utjämningspolitiken fått en betydligt större genomslagskraft än vad den annars skulle ha haft.

Det påstods tidigare att driftsbidragens allmänt pådrivande effekt och utjämningen skett parallellt i tiden. Detta stämmer fram till mitten av 1970-talet, men knappast efter kommunreformens slutliga genomförande. Den allmänt pådrivande effekten i kommunsystemet var fortfarande hög, men utjämningseffekten betydligt svagare särskilt mot bakgrund av att de demografiska och i någon mån ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna minskade. Det förhållandet att skillnaderna i skattekraft, efter skatteutjämning, inte minskade alls efter reformen bidrar med en del av förklaringen till varför servicens nivå och sammansättning inte längre jämnades ut på samma sätt som tidigare, men kan inte förklara allt. Med den tillväxttakt som rådde i kommunsystemet borde utjämningen kunna ha drivits längre om inte något nytt kommit in och ändrat förutsättningarna för utjämningspolitikens genomslagskraft. Vad som hänt är svårt att definitivt slå fast. En tänkbar förklaring kan vara att kommunernas ambitionsskillnader, dvs de som inom rimliga gränser kan styras med skatter och avgifter, var så utjämnade redan vid mitten av 1970-talet att merparten av de kvarvarande skillnaderna väsentligen bara kan knytas till sådana faktorer som kommunerna inte kan påverka: befolkning, ålderssammansättning, näringsliv och skattekraft. I så fall förlorar driftsbidragen mycket av sin effekt. Det enda som återstår som instrument i utjämningspolitiken är då en skärpning av skatteutjämningsystemet och någon sådan ägde inte rum förrän efter undersökningsperiodens slut. Det är dessutom tänkbart att självstyrelsen börjat värna om de eventuellt kvarvarande ambitionsskillnaderna efter kommunreformen. Partipolitiserings- och intresseorganisationernas ökade inflytande på kommunalpolitiken kan mycket väl ha kommit att bli de krafter som börjat motverka utjämningspolitiken och värna

om de ambitionsskillnader som finns kvar. Det bör dock påpekas att skattestoppen vid ett par tillfällen under senare delen av 1970-talet, delvis kan ha motverkat ambitionsutjämningen, men kan knappast vara hela förklaringen. (Framställningen återkommer till dessa hypotetiska förklaringar i nästa avsnitt).

Beträffande investeringarna i kommunerna kan noteras att de förefaller ha varit mycket mera beroende av sammanläggningstidpunkterna än driftskostnaderna. Kommunerna tenderar att ha genomgått investeringscykler som till följd av skilda sammanläggningsår endast delvis överlappar varandra. Investerings- och kapitalkostnadsskillnaderna visar bl a därför en ryckig utveckling ända sedan 1960-talet som är mycket svårtolkad. Bättre är därför att mäta investeringarnas resultat, nämligen det ackumulerade kapitalvärdet, samhällskapitalet per capita, vid skilda tidpunkter. Svårigheterna är att kommunerna kan ha följt olika värderingsprinciper, varför resultatet bör omges med vissa reservationer. Det kan då konstateras att den kraftigaste samhällskapitalutjämningen skedde i samband med sammanläggningarna, medan den period som i övrigt medförde den mest påtagliga minskningen av skillnaderna i bruttodriftskostnader per capita inte uppvisade någon nämnvärd utjämning av samhällskapitalet. Däremot förefaller perioden efter kommunreformen ha lett till ganska betydande minskade skillnader. Det var sannolikt de små och sist sammanlagda kommunerna som delvis växte ikapp på kapitalsidan. Någon effekt av statlig utjämningspolitik med direktverkan på investeringarna kan inte noteras.

UTJÄMNINGENS MEKANISMER

I föregående avsnitt behandlades de minskade skillnader i servicens nivå och sammansättning som skett sedan mitten av 1960-talet. Som orsaker till denna utjämning anfördes statlig utjämningspolitik i vid mening, vilket inkluderar speciella bidrag, skatteutjämning och kommunreformen som sådan, men också kommunernas benägenhet att gå denna utjämningspolitik till mötes. Då självstyrelsens utveckling skall bedömas finns det anledning att skilja på två olika inslag i den statliga utjämningspolitiken, nämligen sådana som påverkar kommunernas resurstillgång och sådana som påverkar kommunernas ambitioner. Till de förra hör sammanläggningarna och skatteutjämningsystemet medan bidragssystemet framförallt har att göra med ambitionerna. Skall något sägas om självstyrelsens förändrade roll i serviceproduk-

tionen bör det ske med utgångspunkt ifrån dess möjligheter att påverka ambitionerna i kommunerna. Problemet kompliceras naturligtvis av att så mycket frivillighet finns med i bilden, men självstyrelsens styrka kan åtminstone operationellt definieras som kommunernas förmåga att motstå ambitionsutjämning statlig politik till förmån för lokala variationer.

För att utröna självstyrelsens utveckling i denna begränsade mening sedan mitten av 1960-talet, undersöktes vilka faktorer som kunde förklara de kommunala skillnaderna i 1965 års - respektive 1979/1980 års kommunsystem, dvs innanför de handlingsramar som statlig utjämningspolitik »tillät» vid varje tillfälle. Avsikten var att försöka specificera hur mycket av skillnaderna som kunde förklaras med »rationella» och för kommunerna opåverkbara faktorer respektive hur mycket som kunde knytas till ambitioner eller »irrationella» faktorer.

Befolkning, ålderssammansättning, tätortsgrad, näringslivsstruktur och skattekraft betraktades som opåverkbara faktorer, medan politisk majoritet och den av de övriga faktorerna oförklarade residualen betraktades som ambitionsskillnader beroende av speciella krav och önskemål i kommunerna.

De opåverkbara faktorerna visade sig kunna förklara 69 procent av skillnaderna i kommunernas driftskostnader per capita år 1965, ungefär en procent bidrog det politiska majoritetsläget med, varför ca 30 procent av skillnaderna fördes till andra ambitionsorsaker.

Då samma analys genomfördes på 1979/1980 års situation kunde de opåverkbara faktorerna förklara hela 83 procent av skillnaderna i kommunernas driftskostnader per capita. Det politiska majoritetsläget hade ökat i betydelse och kunde förklara drygt fyra procent, vilket betyder att endast 13 procent kunde betraktas som beroende av andra ambitionsorsaker i kommunerna.

Detta betyder att ambitionssträvandenas betydelse för kommunernas servicenivåskillnader mer än halverats sedan mitten av 1960-talet. Den statliga utjämningspolitikens effekt har därför påvisats inte bara ha skett genom kommunsammanläggningarnas och skatteutjämnings-systemets resursutjämning utan också via en kraftig påverkan på de politiska ambitionerna. Den senare effekten kan kopplas till de speciella driftsbidragen och har påverkat kommunernas skatte- och avgiftsbenägenhet.

Ambitionernas kraftiga betydelse för kommunernas servicenivåskillnader vid mitten av 1960-talet berodde på två förhållanden. Det ena var att den statliga bidragspolitiken (statliga ambitioner) var begränsad och »tillät» kommunala variationer. Det andra förhållandet

var att partipolitiseringen inte var särskilt utbredd. Det politiska majoritetslägets inflytande på servicenivån fanns bara i de större kommunerna, men hade ingenting med saken att göra i resten av kommunerna. Detta stämmer väl med de statsvetenskapliga undersökningar som direkt studerade demokrati och partiverksamhet vid slutet av 1960-talet och vars resultat pekade på en obefintlig partipolitisering i medelstora och små kommuner (se Gidlund 1983 s 68). Det fanns vid denna tiden i dessa kommuner inga nämnvärda ideologiska skillnader mellan socialdemokrater och borgare i inställningen till offentlig sektor. Både partier- och fullmäktigegrupper stod samtliga till vänster om sina väljare i service- och skattefrågor (Westerståhl-Johansson 1983 s 130). Tjänstemannakåren var begränsad och saknade senare uppkomna bindningar till bidragspolitiken. Speciella särdrag och traditioner i kommunerna fick via en samförståndspolitik genomslagskraft på servicenivåerna.

Det svaga inflytande från lokalt bundna ambitioner på kommunernas servicenivåskillnader vid periodens slut berodde på att den statliga bidragspolitiken inte »tillät» större sådana variationer. Det hjälpte inte att de partipolitiska förhållandena ökat i betydelse och numera bidrar till att i viss utsträckning skapa kommunala skillnader. Bidragspolitiken har raderat ut merparten av de tidigare konstaterade lokala ambitionsskillnaderna och de från kommunernas synpunkt opåverkbara faktorerna bestämmer det mesta av vilka servicenivåskillnader som skall råda. Partipolitikens ökade inflytande på servicenivåerna hänger samman med att politiseringen numera är märkbar även i små kommuner. Socialdemokratiska och borgerliga parti- och fullmäktigegrupper har kommit att inta sina traditionella vänsterhögerpositioner även i kommunala service- och skattefrågor och därmed blivit mera väljarrepresentativa än vid mitten av 1960-talet. Det partipolitiska inflytandet förefaller dock bara vara en företeelse på ytan. Under denna finns politikernas och tjänstemannakårens beredvillighet att möta den statliga bidragspolitiken på vägen.

I föregående avsnitt väcktes frågan om anledningen till att bidragspolitiken bibehöll sin pådrivande effekt men förlorade en del av sin utjämnande effekt efter reformen kunde vara att självstyrelsen börjat värna om de kvarvarande ambitionsskillnaderna. Det förefaller vara så av undersökningsresultaten att döma, vartill kommer att de nuvarande ambitionsskillnaderna faktiskt kan vara ännu lägre beroende på att hänsyn inte tagits till vad som numera benämns den informella sektorn och dess förmåga att svara för det som kallas service i kommunal verksamhet. Detta betyder i så fall att de speciella driftsbi-

dragen fortsättningsvis endast skulle bidra till statsbudgetunderskottet men inte till kommunal serviceutjämning, åtminstone inte på övergripande nivå. För enskilda verksamheter som balanserar ut varandra i beräkningarna, kan effekten vara annorlunda. En fortsatt serviceutjämning måste gå via kommunernas opåverkbara faktorer, dvs genom befolkningens och näringslivets omfördelning eller genom ett vidgat skatteutjämningsystem.

Självstyrelsens inflytande på servicens sammansättning skall kommenteras kortfattat. Kopplingen mellan fördelningen på skilda verksamheter och servicenivån är självfallet stark men inte entydig. Vid mitten av 1960-talet var denna samvariation betydande. Fördelningskillnaderna mellan kommunerna kunde i väsentlig grad förklaras med nivån, dvs kommunerna prioriterade verksamheterna efter vad de hade råd till. Det svaga partipolitiska inflytandet berodde då i första hand på att det verkade via nivån. Bilden vid slutet av perioden tedde sig något annorlunda. Skillnaderna mellan kommunernas fördelning på verksamheter förefaller inte lika klart bero enbart på servicenivån totalt och partipolitiken hade knappast mycket större genomslagskraft än vad dess nivåpåverkan motiverade. Detta leder tanken till att ytterligare något inslag i självstyrelseutvecklingen har kommit till efter kommunreformen. En då hypotetisk förklaring framfördes tidigare i framställningen, nämligen att partipolitiken kommit att sammanflätas med intresseorganisationernas krav. De senare skulle då framförallt ha att göra med fördelningsfrågorna, inte nivån. Vad finns det för stöd för denna tanke utöver de svårtolkade mätvärden som materialet frambringar? För det första har partikonkurrensen i kommunerna paradoxalt nog lett till ökade partiinterna motsättningar. Detta kan möjligen ha fört med sig att partierna/partiblocken lättare kan samlas kring den ideologiskt klara nivåfrågan, men fått det svårare att klara enigheten kring fördelningen. Vidare har kontaktytorna mellan intresseorganisationerna och kommunerna breddats, antagligen därför att allt fler kommuner »moderniserats» på så sätt att politik, socialt liv och ekonomiska förhållanden flätats samman i kommunerna. Sådana moderniseringar av samhällslivet har påvisats verka aktiverande på organisationslivet, särskilt i kommuner med osäker partimajoritet och sådana kommuner har ökat i antal efter reformen (se Gidlund 1983 ss 73-74, 85, 89). Det är möjligt att detta nya inslag i självstyrelsen kan ha medverkat till att bidrags- och utjämningspolitiken inte fått samma genomslagskraft som tidigare.

Det påstods i tidigare avsnitt att skillnaderna i samhällskapitalets värde per capita minskade även efter reformen, men utan att någon synbarlig effekt av statlig utjämningspolitik kunde skönjas. Detta senare intryck förstärks då utjämningsmekanismer undersöks. De från kommunernas sida opåverkbara faktorerna har minskat i förklaringsvärde sedan mitten av 1960-talet. En större del av skillnaderna kan numera förklaras med politik och andra ambitionsorsaker. Två förhållanden uppmanar dock till försiktighet gentemot resultatet. Det ena är osäkerheten i kommunernas värderingsprinciper. Det andra de kommunägda bolagens betydelse. Det kan också vara så att större kommuner har låtit bolag och stiftelser ta över en större andel anläggningar än vad som är fallet i andra kommuner.

CENTRALORTSTEORIN OCH KOMMUNUTVECKLINGEN

Centralortsteorin var en aktuell kulturgeografisk teoribildning med vars stöd de blivande centralortskommunerna och de så småningom tillfogade randkommunerna valdes ut och kombinerades samman i början av 1960-talet (se vidare nästkommande kapitel).

Det var ett kommunsystem med stor spännvidd i prestationer och förutsättningar som de från centralortsteorin hämtade sammanläggningsprinciperna skulle strukturera om. Då de gamla kommunerna rangordnades med avseende bruttodriftskostnader per capita kunde det t ex konstateras att genomsnittsvärdet var nästan dubbelt så högt i den övre tredjedelen av listan som i den nedre. Det var från den övre tredjedelen som centralortskommunerna företrädesvis valdes ut: städer, köpingar och de starkaste landskommunerna, medan nedre tredjedelen omfattade de allra svagaste kommunerna.

Den förändring som dessa gamla kommuner skulle genomgå var betydande, vilket inte minst framgår av att den nedre tredjedelen kommuner växte mer än dubbelt så snabbt som kommunerna i övre delen, sett över hela undersökningsperioden och att endast 35 procent av kommunerna hade bibehållit sina positioner efter dessa femton år. Jämförelsen har då skett med positionerna för de kommuner som de så småningom kom att bilda tillsammans med andra och efter att dessa rangordnats på samma sätt som tidigare.

Det var självfallet sammanläggningsmönstret som i hög grad bestämde de enskilda kommunernas framtida tillväxttakt. Speciella vinnare- och förloraregrupper, sådana som klättrat kraftigt uppåt eller fallit ned i listan, valdes ut för en granskning varvid särskilt lyckade

och mindre lyckade konstellationer framträdde. Mera principiellt intressant har det dock ansetts vara att undersöka betydelsen av centralortsteorins tillämpning totalt sett vid sammanläggningarna. För att reda ut denna fråga genomfördes sammanläggningarna teoretiskt och momentant på 1965 års kommundata, dvs innan nybildningarna hade påbörjats på allvar i verkligheten. Centralorts- och randkommunernas data vägdes samman och de »fiktiva» kommunerna (blocken) rangordnades, varvid grunden för den fortsatta analysen var lagd. Denna gick till så att de fiktiva kommunernas positionsförändringar följdes under den därpå följande femtonårsexpansionen. Med positionsförändringar avsågs kommunernas förflyttningar uppåt och nedåt inom tredelade rangordningslistor, ett ganska grovt nät men lämpligt att fånga upp betydande förändringar med.

Den närmsta tioårsperioden, fram till mitten av 1970-talet då kommunsammanläggningen var helt genomförd, växte kommunerna i övre delen av kommunsystemet med genomsnittligt 100 procent, mellandelen med 130 procent och nedre delen med 125 procent. Då var inflationseffekten borttagen. Det var under denna tioårsperiod som i stort sett hela variationsutjämnningen i kommunsystemet ägde rum. Likväl kunde det noteras en förvånansvärd stabilitet i den inbördes ordningen mellan kommunerna. Under denna kraftiga tillväxt och utjämningsperiod bibehöll 80 procent av kommunerna sina positioner i kommunsystemet och de förändringar som inträffade medförde högst ett stegs förflyttning uppåt eller nedåt. Då stödområdeskommunerna borträknas, mot vilka regionalpolitiska åtgärder riktats under perioden, framträder stabiliteten ännu tydligare.

Det betyder att bidrags- och utjämningspolitiken knappast kan ha utnyttjats i någon större utsträckning av kommunerna i konkurrensen om den inbördes ordningen i kommunsystemet. Snarare verkar det som om utjämningspolitiken pressat samman kommunsystemet tämligen konformt från sidorna samtidigt som hela systemet lyfts. De samhällsgeografiska förändringar som de fiktiva kommunerna (blocken) genomgått sedan mitten av 1960-talet och som skulle kunna ha haft betydelse för deras servicetillväxt har i stor omfattning fångats upp av skatteutjämnningssystemets skyddsnät. Detta garanterar genom sin konstruktion att kommuner som befolkningsmässigt och ekonomiskt sacker efter i utvecklingen inte faller rakt igenom systemgolvet. Däremot hindrar det inte kommuner som av politiska eller ekonomiska skäl kan växa att göra detta. De positionsförändringar som ägde rum perioden 1965-1975 berodde främst på kommunernas demografiska och ekonomiska utveckling, men inte på politik.

Under hela femtonårsperioden växte de kommuner som från början befann sig högst i rangordningen med 140 procent, mellandelen med 165 procent och nedre delen med genomsnittligt 170 procent. Ungefär 70 procent av kommunerna behöll sina teoretiskt beräknade positioner från mitten av 1960-talet. Efter kommunreformen fick politiken en större betydelse vid sidan av de samhällsgeografiska förändringarna, då det gällde att förklara de korta positionsförändringar som ägt rum. Undantages stödområdeskommunerna kan en ännu stabilare kommunordning redovisas. Det skall nämnas därutöver att överensstämmelsen mellan dessa på driftsverksamheterna baserade positioner och de som kommunerna intar då det gäller samhällskapital ökade hela perioden.

Centralortsteorins tillämpning vid kommunsammanläggningarna har uppenbarligen haft ett ordnande inflytande på kommunernas utveckling och den statliga tillväxt- och utjämningspolitiken har visat stor »respekt» för denna kulturgeografiska ordningsfråga.

Det har framför andra varit det inre stödområdets kommuner som avvikit från den förväntade tillväxtordningen. Dessa kommuner har stärkt sina positioner betydligt både på driftssidan och kapitalsidan till följd av att skatteutjämningsystemet kompletterats med regionalpolitiska syften, men också till följd av direkt regionalpolitik. Ett försök har gjorts att pressa produktionskostnadsförhållandena ur stödkommunernas siffror för att ta reda på hur dessa ligger till nivåmässigt i förhållande till kommunsystemet i övrigt. Det osäkra resultatet pekar på att de nivåmässigt bör ligga något högre än de andra kommuner som ligger mitt i kommunfördelningen. Då beräkningar görs på noggranna standardmått för enskilda verksamheter kan det påvisas att Norrlandskommunerna generellt har högre standard än demografiskt och ekonomiskt jämförbara kommuner i övriga landet (Johansson—Schmidt 1982). Det finns dock forskare som vill dämpa betydelsen av dessa imponerande nivåer genom att peka på hur Norrlandskommuner tvingas bygga ut servicen oproportionellt mycket för att den överhuvudtaget skall kunna bli tillgänglig för befolkningen inom ytstora områden. Traditionella mått pekar därför på en service-nivå som inte kan tolkas på samma sätt som i landet i övrigt (Lane-Magnusson 1983).

Beträffande de kommuner som inte berördes av kommunreformen kan följande noteras. Dessa kommuner hade generellt något högre servicenivå än de sammanlagda kommunerna vid periodens början. Deras positioner har därefter stärkts på driftssidan men försämrats på kapitalsidan, vilket lett till att skillnaderna totalt sett nästan jämnats

ut mellan icke sammanlagda och sammanlagda kommuner. Då stöd-områdeskommunerna plockas bort har resten av de icke sammanlagda kommunerna utvecklats något sämre än kommunerna i övrigt. Spännvidden var stor. De som varit framgångsrika har varit pendlings- och förortskommuner inom storstadsregionerna, medan förlorarna har varit de klassiska centralortskommunerna, dominerade av industri och jordbruk.

ATTITYDER OCH KRAV

Efter vad som sagts om serviceutbyggnaden i kommunerna kan det vara lämpligt att avsluta med hushållens inställning till resultatet. Det kunde visas att 45 procent av hushållen i de undersökta kommunerna var helt eller i stort sett nöjda med serviceutbyggnaden i allmänhet, medan 90 procent var åtminstone ganska nöjda men hade ett eller annat att erinra om.

En viktig fråga var att undersöka om uppskattningen ökade med servicenivån i kommunerna. Den första analysen pekade på att det inte fanns något sådant samband. Det fanns istället ett svårförklarligt svagt negativt samband, vilket dock så småningom visade sig bero på icke linjära samband i kombination med att hushållen tolkat serviceutbyggnad på olika sätt.

Efter det att kommunerna rangordnats efter servicenivå, kom det fram att i kommuner i det nedre skiktet ökade hushållens uppskattning med stigande servicenivå. Den bedömningen gällde både drifts- och verksamheten och anläggningar. För kommuner i mellanskiktet visade hushållen endast en svagt ökande uppskattning med stigande servicenivå, men däremot en mycket kraftig uppskattning av ambitionssträvanden, dvs där kommunerna byggt ut servicen mer än vad som kunde förväntas av dem med avseende på för kommunerna opåverkbara faktorer. Det mest avvikande mönstret fanns i övre skiktet, dvs bland de mest utbyggda kommunerna. Där minskade hushållens uppskattning märkbart med stigande servicenivå, medan likgiltigheten var rådande gentemot ambitionssträvanden. Det var endast driftsdelen som hushållen verkade ha tagit ställning till i de övre och mellersta skikten.

Då hushållen tog ställning till behov av utbyggnad i kommunerna blev resultatet i allt väsentligt en spegelbild av attitydundersökningens. Kravmängden minskade i det nedre och mellersta skiktet med stigande servicenivå i kommunerna, på ungefär samma sätt och på samma

grunder som då det gällde attityderna. Det övre skiktet visade på nytt ett avvikande mönster. Där ökade kravmängden med stigande service-nivå.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

De specialdestinerade bidragen har alltmer kommit att ifrågasättas under senare år. En rad saksål har förts fram. Bl a anses specialbidragens styrande effekt på kommunerna vara orättfärdig då självstyrelsen stärkts politiskt och administrativt efter kommunreformen. Kommunerna bör få ett ökat ansvar och vidgat handlingsutrymme. Det senare förefaller dock självstyrelsen vara på väg att vidga på egen hand, att döma av vad som tidigare sagts. Bidragens allmänna tillväxt-effekt har därutöver ansetts vara belastande för statsbudgeten. De statliga kostnaderna kan inte överblickas eller kontrolleras.

Som ännu så länge opolitiskt alternativ till det nuvarande bidragssystemet har föreslagits en övergång till generella bidrag, där staten fastställer ramarna, varefter bidragen kanaliseras till kommunerna via demografiska eller andra för kommunerna opåverkbara faktorer (Ds Fi 1983:36). De medel som på så sätt dimensioneras för varje kommun medför ingen statlig styrning eftersom kommunerna fritt får disponera dem. Kommunernas ambitionssträvanden utöver vad som deras opåverkbara faktorer motiverar, måste emellertid finansieras med kommunalskatt. Eftersom de flesta verksamheter numera blivit vedertagna i kommunerna bedöms riskerna vara små att serviceskillnaderna återigen skulle öka kraftigt mellan kommunerna.

Det finns ett tilltalande inslag av rättvisa i ett fördelningssystem som bygger på för kommunerna opåverkbara faktorer, men är det också rättvist från medborgerlig fördelningssynpunkt? Det nuvarande bidragssystemet har visat sig hålla god kontroll på ambitionsskillnaderna, medan inga sådana garantier finns i alternativet.

Vad som närmast skall behandlas med några räkneexempel är inte denna långsiktiga rättvisefråga, utan sådana rättvisefrågor som omedelbart aktualiseras då ett generellt system, byggt på opåverkbara faktorer, introduceras i kommunsystemet.

Det bör vid den tidpunkt då systemet införs finnas kommuner med ambitioner utöver vad som motiveras av deras opåverkbara faktorer. Dessa ambitioner har finansierats med bidrag, men också med ett ökat skattetryck och minskat finansiellt sparande. Det bör också finnas kommuner med lägre ambitioner än vad deras opåverkbara

faktorer motiverar. De har lägre bidrag men också lägre skattetryck och högre finansiellt sparande. En systematisk länsvis studie har visat att det förhåll sig så år 1980 och har producerat mätvärden¹⁾. Då bidragsramen i kommunsystemet fördelas enligt opåverkbara faktorer bör detta leda till en medelsomfördelning ifrån kommuner med ambitionsöverskott till kommuner med ambitionsunderskott. En sådan omfördelning kommer att inträffa, vilket framgår då de länsvisa ambitionsskillnaderna år 1980 korreleras till den länsvisa bidragsomfördelning som blir resultatet av en fördelning av bidragsramen enligt opåverkbara faktorer samma år²⁾. Korrelationerna spänner över intervallet 0,45 - 0,60.

Reaktionen på en sådan omfördelning kan bli att kommunerna med ambitionsöverskott sänker servicenivån, medan kommunerna med ambitionsunderskott höjer servicenivån, varvid då merparten av de kvarvarande självstyrelseskapade ambitionsskillnaderna kan raderas ut. Självstyrelsemotivet bakom det generella systemet har då delvis gått förlorat. Ett annat, mera sannolikt alternativ, är att de förstnämnda kommunerna bibehåller servicenivån men med ännu högre skattetryck och att de sistnämnda bibehåller servicenivån och sänker skattetrycket, eller möjligen bygger ut med tillskjutna medel.

Detta sannolika alternativ kompliceras då av ett annat påvisat fenomen, som baseras på det självklara förhållandet att servicenivån i kommunerna är nära kopplat till kommunal sysselsättning. Komplikationen ligger däri att de kommunala sysselsättningsskillnader som beror på ambitionsskillnader korrelerar starkt till arbetslösheten i kommunerna ($r = 0,78$), vilket betyder att vissa kommuner genom sina ambitioner håller arbetslösheten nere, medan andra genom brist på ambitioner bidrar till den¹⁾. Eftersom kostnaderna för arbetslösheten (här avses kostnader för den öppna arbetslösheten och arbetsmarknadspolitiska åtgärder) finansieras via statsbudgeten har därför redan kommuner med ambitionsöverskott bidragit till bristen på ambitioner via statsskatten och arbetslöshetsstödet i andra kommuner. Denna onivända och dolda regionalpolitik riskerar förstärkas med omfördelningseffekterna i ett generellt bidragssystem.

1) Lundin-Olander: Offentlig sysselsättning - tillväxt, utjämning (Prel titel, ännu ej publicerad bilaga till LU85).

2) Enligt Ds Fi 1983:26.

DEN INOMKOMMUNALA UTVECKLINGEN

UTGÅNGSPUNKTER

Det antogs allmänt i den debatt som föregick indelningsreformen att statsbidragen, den ökade politiska och administrativa kompetensen och möjligheten att utnyttja skalekonomiska fördelar i verksamheten skulle leda till att den allmänna servicestandarden förbättrades i kommunerna och att skillnaden mellan kommunerna skulle minska. Den ökade ekonomiska bärkraften genom förbättrade skatteunderlag ingick också i bedömningen. Betydligt större oenighet rådde dock kring frågan om vad som skulle hända med den ökande servicestandardens fördelning inom kommunerna. Det gällde främst sådan service till vilken befolkningen måste förflytta sig, dvs institutioner, anläggningar och andra enheter. Frågan berörde den framtida balansen mellan centralortskommunerna och de tillfogade randkommunerna, dvs om standardförbättringarna skulle komma att koncentreras till centrala delar av kommunerna eller fördelas likvärdigt med beaktande även av de perifera delarnas intressen. Det ansågs finnas risk för att både den redan befintliga servicen och innovationerna, dvs sådan service som tidigare funnits i kommunerna, skulle koncentreras till större och färre enheter. Centralorterna skulle därvid bli lokaliseringssorter och servicen minska i de perifera delarna av kommunerna. Befolkningen i centralorterna skulle följaktligen få bättre service och bättre tillgänglighet, medan befolkningen i de perifera orterna visserligen skulle få bättre service, men till priset av försämrad tillgänglighet.

CENTRALORTSTEORIN

För att argumenten i den del av debatten som skisserades kort ovan skall kunna redovisas är det nödvändigt att nämna något om den s k centralortsteorin som kom att få en avgörande betydelse för kommunernas geografiska avgränsning. Centralortsteorin var en uppmärksammas teoribildning inom kulturgeografin då indelningsreformen

aktualiserades i slutet av 1950-talet. Den har som en av sina utgångspunkter att det är möjligt att överbrygga de i många fall rådande skillnaderna mellan administrativa regioner och spontana/funktionella regioner. Medan administrativa regioner är beslutsområden för förvaltningar och deras gränser juridiskt fixerade, avspeglar de funktionella regionerna befolkningens sociala och ekonomiska aktivitets- och rörelsemönster i rummet. De administrativa regionerna har historiskt sett visat sig vara trögrörligare än de spontana/funktionella regionerna som förändrats med den sociala, trafiktekniska och ekonomiska utvecklingen. De administrativa indelningarna kan med stöd av centralortsteorin anpassas till de funktionella regionerna. Ett viktigt begrepp i teorin är centralorten. Centralorten i en funktionell region är en ort som rymmer service och andra samhällsfunktioner för dess egen befolkning och dessutom för befolkningen i dess s k omland. Centralorten är ett funktionsbegrepp till skillnad från de administrativa begreppen stad, köping och tätort. En annan väsentlig utgångspunkt är servicefunktioners tröskelvärden. Med detta begrepp avses att servicefunktionerna har krav på befolkningsunderlag, köpkraft och efterfrågan för att vara ekonomiskt lönsamma och motiverade. Det är servicefunktionernas tröskelvärden som bestämmer hur stort en centralorts omland måste vara eller omvänt att omlandets storlek bestämmer vilka servicefunktioner som kan finnas i en centralort. De spontana/funktionella regionernas gränser är de s k svaghetszonerna mellan centralortens omland. I dessa svaghetszoner dominerar ingen centralort över någon annan då det gäller att attrahera befolkning och flöden av tjänster, varor och pengar.

Utifrån antaganden om bl a en jämn befolkningsfördelning och homogena transportförhållanden kan teorin förklara hur centralorter och funktionella regioner uppkommer inom ett större område, t ex en nation. Enligt teorin bildas initialt ett grundläggande mönster av centralorter och deras omland, som täcker området optimalt. Centralorterna i detta mönster rymmer servicefunktioner med små krav på befolkningsunderlag, tröskelvärden och omlandsstorlek. Optimaliteten avser minimering av befolkningens transportkostnader. Vissa av dessa centralorter kommer att utvecklas, bli lokaliseringssorter för service med högre krav på befolkningsunderlag. Ett överordnat mönster av centralorter och omland kommer att bildas enligt samma optimalitetsregel som tidigare, överlagrande det grundläggande mönstret. Så småningom kommer denna utveckling att resultera i ett hierarkiskt uppbyggt Orts- och regionsystem, där man kan tala om lokala, regionala och nationella nivåer. De antaganden som teorin

bygger på var giltiga för att kunna förklara centralortssystemens framväxt i ett historiskt perspektiv. Vissa antaganden, bl a om befolkningens beteende i samband med service och transporter, hade fortfarande stöd i verkligheten vid den tidpunkt då indelningsreformen skisserades. De senaste decenniernas ändrade köpvanor, boendemönster och transportmöjligheter har dock bidragit till att minska teorins förklaringsvärde. Antagandena om dessa vanor och förhållanden stämmer inte längre överens med verkligheten. Centralortsteorin kan i den ursprungliga utformningen därför inte tillfredsställande förklara centralortssystemets förändringar under senare tid.

Som nämnts kom centralortsteorin att tillämpas vid indelningen av landets kommuner. Indelningssakkunniga ansåg det viktigt att de administrativa gränserna anpassades till de spontana funktionella regioner som utvecklats över tiden. Teoretiskt var tillämpningen uppenbar. Genom att granska Orts- och regionsystemet på skilda nivåer skulle man kunna välja den nivå där den spontana regionstorleken var lämplig med tanke på den befolkningsstorlek och den ekonomiska bärkraft som var nödvändig för de kommunala reformer som förutsågs bli förverkligade i framtiden. Praktiskt kom helt naturligt en rad förenklingar att göras vid de undersökningar som blev nödvändiga att genomföra för att kunna utpeka centralorterna och avgränsa deras omland. Dessutom anpassades i stor utsträckning kommungränserna till gamla indelningar för att förenkla genomförandet.

DEBATTEN

Centralortsteorin kom i allt väsentligt att påverka kommungränserna i landet, oberoende av de förenklingar som gjordes vid dess tillämpning. Centralorter på en viss nivå kom att bli kommuncentra i de nya kommunerna och befolkningens servicebeteende och rörelsemönster såsom de uppstått ur den trafiktekniska och ekonomiska utveckling som dittills varit kom att påverka kommunernas utbredning. Dessa principiellt viktiga förhållanden kan tas som utgångspunkter för att kortfattat kommentera de argument som fördes fram i debatten om den framtida balansen mellan centralortskommunerna och randkommunerna. Debatten handlade i allt väsentligt om vad som skulle hända med centralorterna på lokal nivå, dvs under den nivå på vilken kommunerna kom att bildas.

Ett av de argument som fördes fram mot indelningsreformen var att centralortskommunerna skulle kunna bli majoritetsrepresenterade

i åtskilliga nya kommuners politiska församlingar genom att de svarade för den största befolkningen i de sammanlagda kommunerna. Centralortskommunerna antogs också ha en mera utpräglad politisk tradition och en livaktigare politisk verksamhet, vilken rent av skulle kunna leda till överrepresentation. Deras intressen skulle därför bli väl tillgodosedda medan däremot randkommunerna skulle bli satta på undantag. Den del av de politiska församlingarna som representerade randkommunerna kunde också förväntas bli splittrad och lätt att motarbeta. Ett annat argument följde rakt motsatt väg. Det gick ut på att samhällssolidariteten i de nya kommunerna skulle bli stark eftersom avgränsningen av kommunerna skett med hänsyn till den sociala, trafiktekniska och ekonomiska gemenskap som uppstått spontant. Denna solidaritet skulle då tillsammans med ökad ekonomisk bärkraft kunna motverka en utveckling som var alltför starkt inriktad på centralortskommunernas intressen.

Vid sidan av dessa politiska argument fördes det fram sådana som direkt hade sina utgångspunkter i centralortsteorins betydelse som indelningsgrund. Dessa gick ut på att det principiellt var felaktigt att välja en teori som var uppbyggd på hur samhället »var», därför att då ökade risken för att icke önskvärda utvecklingstendenser skulle kunna konserveras och till och med förstärkas i framtiden. I stället borde indelningsreformen bygga på en teori/teknik som var kopplad till klara föreställningar om hur samhället borde »bli» och följaktligen understödja en sådan utveckling. Det som åsyftades var att samhällsutvecklingen redan hade visat tendenser i riktning mot centralisering, storskalighet och därmed färre enheter inom service och produktion. Visserligen gällde dessa tendenser främst servicens kommersiella del, men även statlig och kommunal service föreföll ha påbörjat en utveckling i samma riktning. Genom att centralortskommunerna redan från början skulle komma att dominera de nya kommunerna, antogs att detta förhållande skulle förstärkas eller åtminstone inte motverkas. Rationaliteten och de ekonomiska krafterna skulle få fritt spelutrymme på arenor som de själva bidragit till att skapa.

Solidariteten skulle följaktligen sättas på hårda prov i kommunerna och en anad men av många oönskad utveckling skjuta fart med indelningsreformens stöd. Det som föresvävade en del kritiker var möjligheten att istället med statligt stöd stärka handlingskraften och den ekonomiska kraften i det gamla kommunala systemet eller att få till stånd en alternativ reform där centralortskommunerna förblev egna kommuner men där de svaga, mindre och icke ekonomiskt bärkraf-

tiga kommunerna bildade nya kommuner vars utveckling skulle utgöra motkraft till redan etablerade kommuner.

BEFOLKNINGENS, SERVICEUTBUDETS OCH TRANSPORT- APPARATENS UTVECKLING

Vad har då hänt i kommunerna från mitten av 1960-talet och fram till 1970-talets slut? För att ta reda på detta har fem typkommuner i landet studerats (Kävlinge, Sjöbo, Grästorp, Lidköping och Luleå). Befolkningens, serviceutbudets och transportapparatus förändring har studerats inom de områden som kom att bilda de nya kommunerna. På så sätt blev det möjligt att relatera centralortens utveckling till de övriga orterna och centralortskommunernas utveckling till randkommunernas. Skälet till att endast några få kommuner undersökts är att analyserna måste bygga på material som inte finns i offentlig statistik. Materialet har samlats in från arkiv och olika källor i kommunerna. Särskilt jämförelserna bakåt i tiden har ställt stora krav på arbetsinsatsen. Redovisningen i detta avsnitt bildar bakgrund till de tillgänglighetsundersökningar som presenteras senare i framställningen.

Beträffande befolkningsutvecklingen i de fem typkommunerna kan noteras att det inte finns något resultat som pekar på att centralorterna eller centralortskommunerna skulle ha gynnats på övriga kommundelars bekostnad under den undersökta perioden. I stadskommunerna och förortskommunen har visserligen centralorterna vuxit men relativt sett betydligt mindre än de övriga tätorterna. Dessutom var det framförallt tätorterna i randkommunerna som hade den gynnsammaste utvecklingen. De centralorter som uppvisade den relativt sett största befolkningsökningen jämfört med kommunen som helhet var de i typiska jordbruks- och glesbygdskommuner med stagnerande eller långsamväxande befolkning. I dessa kommuner kunde dock märkas att centralortskommunerna i övrigt gynnats i förhållande till randkommunerna. Glesbygdsbefolkningen har minskat i samtliga kommundelar och kommuntyper.

Servicestandarden har jämnats ut mellan de områden som idag utgör de nya kommunerna. Det försprång beträffande serviceutbudets sammansättning som vissa kommuner hade i början av perioden har hämtats in av de övriga. Funktionsuppsättningarna har kompletterats i framförallt jordbruks- och glesbygdskommunerna. Så länge endast servicefunktionernas förekomst uppmärksammas och ingen speciell

hänsyn tas till behovstäckning och kapacitet, vilket bortses ifrån i detta sammanhang, kan det med fog påstås att kommunerna kommit att likna varandra i mycket stor utsträckning.

Den service som bedrivs i kommunal regi har haft den gynnsamaste inomkommunala utvecklingen av samtliga verksamheter under perioden. I vissa kommuner, främst storstads- och förortskommunerna, har denna service ökat mer i randkommunerna än i centralortskommunen. Befolknings- och kommunal serviceutveckling har följts åt inom dessa kommuner. Det finns dessutom exempel på orter i glesbygderna där kommunal service ökat trots att befolkningen minskat under perioden. I andra kommuner, jordbruks- och glesbygdskommunerna, där befolkningen minskat i perifera delar kan märkas att kommunal service inte minskat i samma omfattning som andra serviceverksamheter. Dessutom har i dessa kommuners centralorter den kommunala servicen byggts ut kraftigt, i regel betydligt mera än vad som varit fallet för andra verksamheter. Statlig och landstingskommunal service kan inte uppvisa samma gynnsamma utveckling. Utbyggnaden i centralorterna var måttlig under perioden, samtidigt som nedläggningarna av enheter i randkommunernas tätorter och glesbygd var omfattande i samtliga kommuntyper. Beträffande kommersiell service kan det med fog påstås att centralortskommunerna gynnats på randkommunernas bekostnad. Funktionsuppsättningarna har kompletterats i de centralorter som tidigare inte var färdigbyggda i detta avseende, medan kraftiga nedskärningar kan noteras i så gott som samtliga kommuners perifera delar.

Med de betydande förändringar av befolkning och service som ägt rum i kommunerna har stora krav ställts på transportapparatens anpassning under perioden. Vägnätet har självfallet anpassats till den ökade biltätheten och trafikmängden, men några större förändringar av framkomligheten mellan orter i kommunerna kan inte konstateras. Betydligt större förändringar kan däremot märkas då det gäller den kollektiva trafiken, för vilken kommunerna fått ökat ansvar i samband med indelningsreformen. Generellt förefaller det som om kommunerna strävat efter att motverka befolknings- och serviceutvecklingens (den icke kommunala delen) negativa konsekvenser för de mindre orterna i kommunernas perifera delar. Särskilt tydligt framstår denna strävan i jordbruks- och glesbygdskommunerna. Centralorterna och de övriga serviceorterna har gjorts åtkomliga från mindre orter genom busslinjer som förgrenas ut i kommunernas periferi, samtidigt som tvärförbindelserna i det kollektiva transportsystemet utvecklats. De ytmässigt största kommunerna har därutöver byggt upp

en kompletteringstrafik som har till uppgift att länka befolkningen i glesbygd till det grundläggande kollektivtransportsystemets linjesträckning. Trafiktekniskt förefaller kommunerna ha utvecklats till tämligen sammanhållna enheter.

Vilka drivkrafter kan ha legat bakom dessa kortfattat redovisade förändringar? Till befolkningsförändringarna finns åtskilliga förklaringar, bland vilka sådana som den kommunala och regionala bebyggelse- och markplaneringen återfinns, influerad av såväl politisk vilja som planeringsteknik och ekonomiska förutsättningar för det fysiska samhällsbyggandet. Befolkningens bostadspreferenser och flyttningsbenägenhet har påverkats av krav på boendemiljö och närhet till serviceorter och arbetsplatser. Bakom arbetsplatsernas ändrade fördelning ligger i sin tur de ekonomiska strukturförändringarna. Det finns däremot ingenting som pekar på att befolkningsförändringarna i kommunerna direkt påverkats av servicens ändrade fördelning, varken i de fall den centraliserats eller decentraliserats. Då förändringarna undersöks under kortare tidsperioder än femtonårsperioden som helhet, framgår tydligt att befolkningens flyttningsrörelser föregått servicens ny- eller omlokalisering. Det förefaller därför rimligare att anta att det varit befolkningsförändringarna som påverkat servicens utveckling i olika delar av kommunerna, än tvärtom. Vad gäller det kollektiva transportsystemet kan konstateras att befolkningen i viss utsträckning omfördelats till sådana orter som under hela tidsperioden haft goda transportmöjligheter. Det kan dock inte påvisas att befolkningen »drivits» från andra orter i kommunerna till följd av att transportmöjligheterna försämrats i perifera lägen. Det finns tvärtom ett par exempel på att förbättringarna av kollektivtrafiken skett före både befolknings- och serviceförändringarna, även om det varit vanligast att transportapparaten byggts ut i perifera delar samtidigt eller kort tid efter det att befolkningen och vissa delar av servicen minskat.

Förklaringen till att den kommunala servicen relativt sett utvecklats gynnsamt får sökas i den politiska viljan hos både stat och kommun. De statliga drifts- och investeringsbidragen har underlättat för kommunerna att öka eller upprätthålla kommunal service i orter som helt eller delvis övergivits av statlig, kommersiell och landstingskommunal service. Statens egna servicefunktioner har liksom landstingskommunernas gått mot storskalighet och ökad koncentration under perioden. Den politiska viljan i kommunerna har inte kunnat påverka denna utveckling. Via planeringsrestriktioner kan kommunerna möjligen påverka nytillkomna enheters lokalisering, men knappast för-

hindra nedläggningen av små perifera enheter, vilket främst varit det som kännetecknat utvecklingen under perioden. Även den kommersiella servicen har gått mot storskalighet och ökad koncentration. Orsakerna till denna utveckling är väl kända. Varken stat eller kommun har i nämnvärd grad kunnat påverka den. Visserligen kan kommunerna försöka påverka detaljhandeln genom att dimensionera och lokalisera butiksstrukturen i plansammanhang, men saknar offensiva möjligheter att förverkliga dessa planer. Byggnadslagstiftningen kan endast förhindra nyetableringar under bestämda förutsättningar, men kan inte styra enheter till önskvärda lägen eller förhindra nedläggningar. Befolkningens köpbeteende och serviceenheternas driftsekonomiska förutsättningar har varit helt avgörande för utbudets förändring i skilda delar av kommunerna. Bidrag och stöd har endast utgått i undantagsfall till kommersiell service i sådan glesbygd där i annat fall varuförsörjningen skulle ha varit omöjlig p g a bristande tillgänglighet.

TILLGÄNGLIGHETENS UTVECKLING

Befolkningens, servicens och transportapparatens utveckling, såsom den redovisats i föregående avsnitt, återger inte tillgänglighetens förändring i kommunerna på särskilt tillfredsställande sätt. Det beror bl a på att vissa aspekter som är av betydelse för tillgängligheten inte uppmärksammas, t ex de tidsorganisatoriska aspekterna. Dit hör befolkningens vardagsaktiviteter och deras ömsesidiga tidsbundna beroenden, serviceutbudets öppettider och kollektivtrafiksystemets tidtabeller med dess möjligheter och samordningsproblem. Men även om dessa aspekter kompletterade framställningen i föregående avsnitt skulle inte tillgängligheten och dess förändringar kunnat beskrivas särskilt tydligt, vilket beror på att alla dessa aspekter på befolkning, service och transporter endast är delkomponenter i ett samspel som är svåröverskådligt utan komplicerade beräkningar. Hänsyn till befolkningen, serviceutbudets och transportapparatens tid- och rumsorganisation måste ske samtidigt, med en teknik som är direkt utarbetad för att mäta tillgängligheten i skilda delar av kommunerna.

Befolkningen är utgångspunkten i den metod som kortfattat skall presenteras före resultatredovisningen. Det betyder att strävan är att genom metoden ge uttryck för befolkningens (i skilda bostadslägen) möjligheter att nå serviceutbud i kommunerna. Alternativt skulle serviceutbudet kunna bilda utgångspunkt för beräkningarna, vilket dock

skulle ge en splittrad och svåröverskådlig bild.

Befolkningens möjligheter att nå serviceutbudet beräknas genom simulering i en datormodell. Grovt sett är modellen uppbyggd av tre olika informationspaket: Befolkningsdata, utbudsdata och transportdata, vilka lagras i ett koordinatsystem. Centralorterna, tätorterna, mindre orter och glesbygd är definierade i detta koordinatsystem, som täcker den kommun som skall undersökas och en tillräcklig del av dess omgivning. Beräkningarna utgår alltid ifrån befolkningsdata, varifrån uppgift hämtas om hushållstyp, aktivitetsprogram, tidsorganisatoriska restriktioner, bostadsort m m. Givet de förutsättningar som befolkningsdata ger beräknas därefter alla möjligheter att nå serviceutbudet i kommunen, med hänsyn tagen till utbudets tidsmässiga åtkomlighet och dess geografiska fördelning. Vagnätets framkomlighet och kollektivtrafiksystemets tidtabeller och linjesträckningar har stor betydelse för att beräkningstekniskt avgränsa dessa möjligheter. Beräkningarna ger som resultat vilken service som är möjlig att nå från skilda bostadsorter, på vilka sätt och till vilka tidskostnader. De beräkningar som skall redovisas nedan har med samma antaganden och förutsättningar genomförts för åren 1965 och 1979 i de fem typkommunerna.

Befolkningens möjligheter att nå serviceutbudet från olika bostadsorter i kommunerna väljs för att illustrera vad som hänt med tillgängligheten över tiden. Det skall nämnas att de individrestriktioner som gäller i beräkningarna är valda så att serviceutbudet kunde nås med de öppettider och transportmöjligheter som rådde i kommunerna vid de valda tidpunkterna, dock med kraftiga variationer i tidsmässiga uppföringar. Genom att på så sätt minska individrestriktionernas betydelse gavs möjligheter att renodlat belysa vad som hänt med tillgängligheten till följd av befolkningens, utbudets och transportsystemets förändringar. Serviceutbudet är ett representativt urval av statliga, kommunala, kommersiella och landstingskommunala funktioner. Det är variationerna i och förändringarna av de tidsmässiga uppföringarna för att nå dessa funktioner som uppmärksammas.

Beräkningarna redovisas på två sätt. Det ena sättet är att redovisa de tidsmässiga uppföringarna för *ett* hypotetiskt hushåll i olika bostadsorter eller ortskategorier utan hänsyn till de faktiska befolkningstalen och deras förändring i dessa orter. Tillgänglighetens förändring renodlas därigenom. Det andra sättet är att det hypotetiska hushållets tidsmässiga uppföringar uppräknas med hänsyn till de faktiska befolkningstalen och deras förändring i orterna. Därigenom ges möjligheter att uppskatta hur befolkningens ändrade fördelning i kom-

munerna bidragit till tillgänglighetens utveckling.

Genomsnittsvärdena för de fem typkommunerna ger tendensen i utvecklingen (tabell 87).

Tabell 87. Ett hypotetiskt hushålls möjligheter att från skilda ortskategorier i kommunerna nå ett bestämt serviceutbud med givna restriktioner, samt befolkningens motsvarande möjligheter. Relativa förändringar av transportmässiga uppföringar 1965-1979. Genomsnittsvärden för fem typkommuner

Bostadsorter	Hypotetiskt hushåll		Befolkning	
	Bil	Kollektivt	Bil	Kollektivt
Centralorter	-9,0	- 6,7	-9,0	- 6,7
Centralortskommunernas övriga tätorter	-3,0	- 6,7	-4,5	- 9,4
Övriga tätorter	-1,3	- 1,5	-2,3	- 3,4
Glesbygd	-0,3	- 18,8	-3,3	- 24,2
Hela kommunen	-1,0	- 14,4	-5,3	- 18,0

Det hypotetiska hushållets mätvärden ger som tidigare nämnts kunskap om hur möjligheterna, i termer av tidsmässiga uppföringar, varierar med bostadsort i kommunerna och hur dessa uppföringar förändrats över tiden. Med bilen som färdmedel har genomsnittligt ganska begränsade förändringar ägt rum (tabellens vänstra del). Från centralortskommunerna har tidsuppföringar sänkts, medan knappast någonting har hänt i övriga delar av kommunerna. Sammantaget för ortssystemen som helhet i kommunerna har tillgängligheten varit konstant över tiden. Med kollektiva färdmedel har genomsnittligt förändringarna varit mera betydande. Det var framförallt från mindre orter i randkommunerna som tidsuppföringarna sänktes under perioden. Sammantaget för ortssystemen som helhet i kommunerna har tillgängligheten förbättrats påtagligt.

Då befolkningen tas med i bilden, dvs då det hypotetiska hushållets mätvärden i olika ortskategorier och vid skilda tidpunkter multipliceras med befolkningstalen vid respektive måttillfällen, blir förbättringarna iögonfallande. Med bilen som färdmedel har tillgängligheten förbättrats även i randkommunerna och sammantaget har uppmätts en måttlig förbättring (tabellens högra del). Med kollektiva färdmedel har de tidsmässiga uppföringarna sänkts ytterligare från

randkommunerna. Sammantaget för befolkningen som helhet i kommunerna har tillgängligheten förbättrats kraftigt.

Hur har då de enskilda kommunerna utvecklats i förhållande till de genomsnittstendenser som berördes ovan? Stads- och förortskommunerna, som befolkningsmässigt expanderade kraftigt under perioden, har endast haft svaga förbättringar av tillgängligheten eller helt konstant tillgänglighet. Båda färdmedlen uppvisade likartade tendenser. Visserligen ökade tillgängligheten något mera då hänsyn togs till befolkningsutvecklingen mellan mättilfällena i skilda delar av kommunerna, men förändringarna var mindre än genomsnittligt för samtliga kommuner. Jordbruks- och glesbygdskommunerna, med svag eller stagnerande befolkning under perioden, var de kommuner som kunde uppvisa den gynnsammaste utvecklingen. Med båda färdmedlen erhöles klara förbättringar, dock kraftigast med kollektiv trafik. Såväl befolkningsutvecklingen i olika delar av kommunerna som transportapparatus förbättring kompenserade serviceutbudets mindre gynnsamma utveckling i dessa kommuner. Förbättringarna i tillgänglighet var i dessa kommuner betydligt påtagligare än genomsnittligt för samtliga kommuner.

Befolkningens samlade tidsuppoftning i kommunerna vid de båda tidpunkterna 1965 och 1979 (vars relativa förändring återfinns i tabellens nedre högra hörn), erbjuder möjligheten att undersöka om skillnaderna i tillgänglighet kommunerna emellan som helhet ökat eller minskat under tidsperioden. Den s k variationskoefficienten, som framräknas genom att uttrycka standardavvikelsen i en fördelning i procent av medelvärdet, ger svar på frågan om de kommunala skillnaderna år 1965 respektive år 1979. Variationskoefficienternas förändring mellan dessa två tidpunkter blir då intressant att uppmärksamma. Beräkningarna för de fiktiva kommunerna har genomförts med 1979 års kommunindelning.

Tabell 88. Befolkningens transportmässiga uppoftning för att nå serviceutbudet från bostadsorterna i de fem typkommunerna. Variationskoefficienter för bil och kollektivtrafik med avseende på totalvärdena i kommunerna

Kommuner/år	Bil	Kollektivt
Verkliga kommuner 1965	36	175
Fiktiva kommuner 1965	15	41
Verkliga kommuner 1979	9	16

Det som tidigare framkommit om förändringen av tillgängligheten inom kommunerna, kan nu kompletteras med förändringen av skillnaden kommunerna emellan totalt sett. Variationen har minskat kraftigt, både med bil och kollektivtrafik. Med bil har variationen minskat med tre fjärdedelar, där dock hälften av variationsminskningen förklaras av att kommunerna slagits samman till större områden, vilket direkt minskar variationen. Variationen med kollektiv trafik har minskat med 90 procent, varav ungefär 75 procent förklaras av områdesindelningen. De kommunala skillnaderna har följaktligen minskat under tidsperioden, vilket dels beror på att beräkningarna påverkats av kommunernas sammanläggning, dels på att de inomkommunala skillnaderna faktiskt minskat genom de mest efter-satta kommunernas utbyggnad främst efter indelningsreformen.

Analysen av det slag som redovisats är känsliga för de antaganden och förutsättningar som gäller. Mätresultaten kan variera kraftigt. Antagandena och förutsättningarna har därför varierats i flera kompletterande undersökningar. Resultaten av dessa styrker i hög grad de slutsatser som kan dras av exemplet ovan.

SERVICEUTNYTTJANDE OCH ATTITYDER

Som komplement till de s k möjlighetsundersökningarna studerades befolkningens faktiska serviceutnyttjande i de fem typkommunerna (medborgarintervjun). Studien avser situationen år 1979 och torde vara representativ även för dagens förhållanden. Någon jämförelse med 1960-talet är dock inte möjlig att göra. Frågeställningen kretsar kring vilka faktorer som bestämmer serviceutnyttjandets inriktning och omfattning i befolkningen och hur detta serviceutnyttjande varierar mellan skilda hushållsgrupper och kommuner. Befolkningens attityder till serviceutbudets kvalitet och tillgänglighet behandlas på likartat sätt. Undersökningen gäller endast de serviceutbud vars tillgänglighetsutveckling redovisades i föregående avsnitt.

Serviceutnyttjandet varierar kraftigt mellan olika grupper. Ålder, utbildning, inkomst och en rad andra s k socio-ekonomiska faktorer förklarar till stor del dessa gruppskillnader, men det kan också påvisas att serviceutbudets tillgänglighet relativt bostadsorterna har stor betydelse för i vilken utsträckning servicen utnyttjas.

Högutnyttjarna, dvs den fjärdedel av hushållen som utnyttjar mest service under en given tidsperiod, kännetecknas av att samtliga serviceutbud utnyttjas mer än vad som görs av hushållen totalt sett. Sär-

skilt intensivt utnyttjas kommunal service. Högutnyttjarna är välutbildade och jämförelsevis unga. Nästan två tredjedelar har hög utbildning och hälften är yngre än 40 år. Knappt fem procent är över 60 år. Vidare är 70 procent höginkomsttagare. De bor vanligen i bostadsorter varifrån serviceutbudet lättast kan nås. Hela 60 procent bor i centralorterna och 90 procent i den tredjedel av bostadsorterna som har den bästa servicetillgängligheten enligt tidigare redovisade undersökningar.

På likartat sätt kan lägutnyttjarna, dvs den fjärdedel av hushållen som utnyttjar minst service under en given tidsperiod, beskrivas. De kännetecknas av att samtliga serviceutbud utnyttjas mindre än vad som görs av hushållen totalt sett. Särskilt kommunal service utnyttjas i ringa omfattning. Lägutnyttjarna är lägutbildade och jämförelsevis gamla. Hela 92 procent har låg utbildning och knappt en tredjedel är yngre än 40 år. Nästan hälften är över 60 år. De är också läginkomsttagare i stor utsträckning. Ca 80 procent har låg inkomst. Vidare bor mindre än en femtedel i centralorterna och endast 35 procent i den tredjedel av bostadsorterna som har den bästa servicetillgängligheten.

Eftersom befolkningens socio-ekonomiska sammansättning och servicens tillgänglighet varierar mellan kommunerna, finns det också kommunala skillnader i serviceutnyttjandet. Några specifika kommunala egenskaper som påverkar serviceutnyttjandet utöver de nämnda kan dock inte påvisas.

Med tanke på högutnyttjarnas och lägutnyttjarnas servicekonsumtion uppvisar så olika drag, vore det rimligt anta att även deras attityder till serviceutbudets kvalitet och tillgänglighet skulle vara olika. Serviceattityderna är dock mycket lika, dvs positiva till både kvalitet och tillgänglighet. Variationen inom grupperna är dessutom mycket liten. Det skall påpekas i förbigående att attityderna till den allmänna serviceutvecklingen inte är fullt lika positiva som till den här undersökta delen av serviceproduktionen som gäller institutioner, anläggningar och andra enheter. Det finns dessutom en del allmänt kritiska attityder till servicens fördelning i kommunerna. Dessa kritiska attityder kommer emellertid inte fram på samma sätt då frågan gäller de egna praktiska erfarenheterna av tillgängligheten i kommunerna, vilket var det som undersökts i detta sammanhang. (Attityderna till den allmänna serviceutvecklingen, dvs även sådan service som inte behandlas i detta sammanhang, har redovisats tidigare).

Följande förhållanden skulle kunna förklara detta ganska förvånande resultat. Hushållen har sedan mitten av 1960-talet koncentrerats alltmer till centralorterna och de största tätorterna i kom-

munerna, vilka är de orter där servicestandarden ökat mest. Vidare har det skett en slags socio-ekonomisk anpassning av befolkningen i kommunernas ortssystem. Sådana hushåll som kan förväntas vara högutnyttjare till följd av socio-ekonomiska faktorer har framförallt koncentrerats till de bostadsorter som har den bästa servicetillgängligheten, medan sådana hushåll som kan förväntas vara lågutnyttjare av samma skäl, framförallt koncentrerats till servicefattiga och perifera bostadsorter i kommunerna. Denna anpassning mellan hushållens servicebehov och förutsättningarna att tillfredsställa dem torde ha bidragit till befolkningens positiva attityd. Anpassningen har dock inte varit så fullständig att enbart denna kan förklara varför skillnaderna i attityderna är så små både inom och mellan grupperna. En rimlig tolkning kan vara att hushållen har god förmåga att anpassa servicekonsumtionen både uppåt och nedåt beroende på förutsättningarna, vilket i sin tur skulle kunna bero på att servicekonsumtionen inte har den dominerande plats i hushållens välfärd som det i allmänhet antas. Så länge deras konsumtion inte sjunker under givna miniminivåer, vilket kan variera mellan grupper, reagerar de därför inte särskilt negativt på skillnaderna i serviceutbudets kvalitet och tillgänglighet. Sannolikt ligger de flesta hushållen klart över dessa miniminivåer, bl a därför att serviceutbudet både kvalitativt och från tillgänglighetssynpunkt är välutbyggt i de flesta kommuner.

Beträffande de faktorer som bidrar till att förklara de små attitydskillnader som trots allt kunnat noteras, kan nämnas att de socio-ekonomiska faktorerna får träda tillbaka till förmån för servicenivån, dvs tillgängligheten. Servicenivån varierar positivt med attityderna och bidrar mest till att förklara attitydskillnaderna, vid kontroll för andra faktorer, varför några problem med en eventuell serviceparadox inte förekommer.

Något bör även sägas om den kritiska hållning till servicens rimliga fördelning i kommunerna efter reformen som kunnat konstateras, eftersom den förefaller stå i strid med vad som nyss redovisats. Den allmänna bilden av medborgare som är något mera missnöjda med fördelningen om de är bosatta utanför centralorten än om de är centralortsboende förefaller mera bero på en traditionell centrum-periferimotsättning än på faktiska eller upplevda skillnader i tillgänglighet. De kritiska attityderna samvarierar exempelvis påtagligt med tätortskonkurrensen i kommunerna. Där centralorten dominerar kraftigt är missnöjet i periferin måttligt, medan hård konkurrens mellan likvärdiga tätorter särskilt i små kommuner leder till ökat missnöje i periferin.

RÖRELSEMÖNSTER OCH KOMMUNGRÄNSER

Genom att undersöka de transporter som befolkningens serviceutnyttjande ger upphov till i de undersökta typkommunerna, blir det möjligt att knyta an till frågan om kommunernas näringsgeografiska enhetlighet. För varje kommun har undersökts hur hushållen fördelar serviceresorna (och arbetsresorna) mellan den egna centralorten, övriga tätorter i kommunen, andra orter i kommunen samt övriga kommuner.

Andelen centralortsresor varierar mellan 60 och 90 procent, med medelvärdet 70 procent för samtliga kommuner. Endast två till tio procent av serviceresorna avser orter utanför den egna kommunen. Medelvärdet är för dessa resor åtta procent. Även de perifera orterna i kommunerna är starkt uppbundna till den egna kommunen. Hushållen i dessa orter besöker dock övriga tätorter i nästan lika hög grad som centralorterna. Andelen resor till orter utanför kommunen är låg, i medeltal 14 procent. Från arbetsmarknadssynpunkt är dock hushållen betydligt mindre beroende av den egna kommunen. Andelen arbetsresor till orter utanför kommunen varierar mellan 14 och 15 procent, i medeltal 37 procent.

Hushållens serviceutnyttjande ger följaktligen upphov till rörelsemönster i omgivningen som pekar på att i detta avseende kommunerna utvecklats till de näringsgeografiskt homogena regioner som avsågs i förarbetena till indelningsreformen. Från arbetsmarknadssynpunkt verkar däremot utvecklingen ha gått i rakt motsatt riktning. Kommunerna är i detta avseende ännu sämre näringsgeografiska enheter än vad de var under 1960-talet, vilket knappast kan belastas kommunal planering.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

För att börja med frågan om balansen mellan centralortskommunerna och randkommunerna kan det konstateras att båda fått ta del av den kommunala servicens tillväxt, medan däremot utvecklingen av den statliga och kommersiella servicen gynnat centralortskommunerna. Beträffande de tillgänglighetsförbättringar som kunnat noteras, främst därför att transportapparaten byggts ut, kan det påstås att randkommunerna varit de mest gynnade delarna av kommunerna. Tydliga spår av politisk vilja och solidaritet med olika delar av kom-

munerna har avsatt sig i verkligheten. Att denna vilja och solidaritet sedan inte räckt till för att också motverka den koncentration, stor-skalighet och nedläggningsnit som kännetecknat verksamheter utanför kommunernas beslutsrätt, är ett faktum som knappast kan utredas vidare i detta sammanhang. Det kan konstateras att hade de kommunalpolitiska drivkrafterna varit vägledande även för dessa verksamheter, hade balansen mellan centralortskommunerna och randkommunerna tillgänglighetsmässigt varit betydligt jämnare. Då politisk vilja kopplas samman med begreppet solidaritet, som ovan, är det dock möjligt att utvecklingen idylliseras en aning. Det finns en del observationer som pekar på att det bakom denna synbarliga solidaritet kan dölja sig en hård kamp mellan kommundelarna. Det är t ex känt att partierna vanligen är »överorganiserade» i tidigare självständiga kommundelar, som en reminiscens av tiden före kommun-reformen, vilket bl a har lett till att partiernas nomineringsarbeten blivit mera konfliktladdade i kommunerna (Gidlund 1983 s 75), men antagligen även till att kommundelsintressena kommit att bevakas. Det förhållandet att en tredjedel av alla konflikter i nämnder kan hänföras till konflikter mellan företrädare för olika kommundelar pekar på att den synbarliga solidariteten i kommunerna inte uppnåtts utan kamp (Magnusson 1982 s 120).

Den centralortsnivå på vilken indelningsreformen byggde har förstärkts och förtydligats sedan 1960-talet. Centralortsteorin har på den nivån blivit en självuppfyllande profetia. Serviceutbudets sammansättning och tillgänglighet har jämnats ut alltmer kommunerna emellan över tiden. Samtidigt har centralortssystemen på lägre nivåer delvis brutits sönder och förlorat den betydelse de hade under 1960-talet och tidigare. Decentraliseringen av kommunal service och transportsystemets utbyggnad har motverkat konsekvenserna av detta centralortssystems sönderfall på lägre nivåer men har inte varit tillräckliga för att centralorterna på dessa nivåer skulle kunna ha kvar den styrka och betydelse de hade tidigare.

Då serviceutnyttjandets varians och attitydernas konstans kommenterades i tidigare avsnitt antydde att en del av förklaringen kunde ligga däri att servicelandskapen i kommunerna i det närmaste är färdigbyggda. Detta påstående är självfallet tillspetsat, men vad som är väsentligare att kommentera i sammanhanget är att det gäller bara så länge en förutsättning är rådande, nämligen att bilen kan användas som färdmedel i samma omfattning som vid undersökningstillfället. Hela 95 procent av serviceresorna och 96 procent av arbetsresorna sker med bil, cykel eller till fots i de undersökta kommunerna. Bara

fem respektive fyra procent av resorna sker med kollektivtrafik. Utanför centralorterna dominerar bilen helt som färdmedel. Om bilens betydelse som färdmedel skulle reduceras kraftigt till följd av en rad tänkbara restriktioner, kommer möjligheten att nå service att bli annorlunda än i dag. För de 49 procent av hushållen som bor i centralorterna torde bilsamhällets eventuella tillbakagång inte medföra några problem så länge serviceresorna betraktas (arbetsresorna kan dock bli besvärliga). Däremot för de 20 procent som bor i övriga större tätorter och i synnerhet de drygt 30 procent som bor i små och ofta perifera orter kan problemen bli mycket stora. Det finns åtskilliga hushåll vars serviceprofiler redan med dagens förhållanden påverkas av åtkomlighetsproblem, men där servicekonsumtionen ännu inte hamnat under de nivåer där attityderna blir negativa. Om dessa hushåll skulle tvingas avstå från bilen och övergå till kollektivtrafiken (förutsatt att dess kapacitet räcker till), skulle deras servicekonsumtion påverkas drastiskt till följd av åtkomlighetsproblem. Uppoffringarna för att nå service riskerade att öka fem till sex gånger i tid räknat. Attitydprofilerna skulle komma att se sig helt annorlunda än de nuvarande. Hushållens attityder till den nuvarande inomkommunala och mellankommunala kollektivtrafiken pekar på att de är medvetna om att kollektivtrafiken för närvarande knappast är något alternativt färdmedel för service- och arbetsresor i större omfattning.

Slutsatsen om de färdigbyggda servicelandskapen i kommunerna är alltså villkorlig. De kan tolkas som att en fortsatt utbyggnad på bilsamhällets villkor är från hushållets synpunkt onödigt och riskabel. Med utbyggnad på bilsamhällets villkor menas utspridning av befolkning och bebyggelse, satsning på fortsatt bilism framför kollektivtrafik och en fortsatt utbyggnad av dyra och storskaliga kommunala och kommersiella serviceanläggningar och andra utbud. Däremot förefaller det vara en viktig uppgift för planeringen i kommunerna att minska sårbarheten i den nuvarande situationen. En mindre sårbarhet kan uppnås på flera sätt. Befolkningen kan exempelvis koncentreras genom en mindre utspridd bebyggelse och kollektivtrafiken byggas ut långt mer än i dag. På sikt är det dock tänkbart att det kan konstateras vara samhällsekonomiskt riktigt och organisatoriskt möjligt att minska skalan på åtskilliga serviceutbud och därmed i nya decentraliserade former öka antalet utbudspunkter i kommunerna. Att undersöka dessa möjligheter verkar vara väsentligare än att fortsätta ansträngningarna med att bygga ut de med nuvarande rationalitetskriterier dyrbara och storskaliga serviceutbuden.

SUMMARY

The study investigates the development of production of municipal services between 1965-1980, as regards both growth and equalization within the system of municipalities.

The task of description is important, but not the most essential. The primary purpose is to analyze the distinct yet concurrent roles of the state, the municipalities and the general development of the economy during the period. Particular attention is drawn to the importance of the local government reform for the growth and equalization of services. With this reform, the conditions for state policies in relation to the municipalities were changed, while the political, administrative and economic conditions in the municipalities became entirely changed from earlier.

The rise of the Swedish welfare state during the last decades has to a great extent built on the participation of municipalities. Their role can be traced back to the local government reform of the 1860's. The study therefore begins with an historical review of how the purposes of the state, households, municipalities and private enterprise have alternated and changed. Four periods from the 1860's forward are considered for the purpose of elucidating some of conditions upon which the debate during the 1960's on municipal amalgamation was based.

This debate is then given considerable attention. The political and welfare theoretical bases for the coming development of municipalities are analyzed and connected with factual questions concerning democracy, production and economics. Expectations and misgivings of the debate are accounted for with reference to the technical design and execution of the local government reform. Both the debate on the general development of service in the municipal system and the debate on specific intra-municipal questions of justice where small municipalities merged into larger units are considered in detail. Partial reforms which may be said to have originated as a consequence of this debate and which came about in order to avoid expected problems in connection with the local government reform are accoun-

ted for. The review of the debate contributes substantially to the formulation of the tangible questions to be subsequently elucidated.

The »apparatus and technique» for the production of municipal services are described in a relational model that clarifies which agents and conditions influence the growth of services and create differences between municipalities. This relational model is only a formalization of the relations which will subsequently be examined empirically. The study then contributes to establishing the strength of these relations and how these have changed during the period of investigation. State initiatives, subsidy systems, legislation, etc., are called general determinants, while political-administrative conditions, demographics, urbanization and economics in the municipalities are called municipal determinants.

The relational model then forms a background to the account of how the general and municipal determinants actually changed since the 1960's. Worth mention concerning the general determinants is that the distribution of initiative between state and municipalities regarding a broad range of services has been surveyed over time. An examination of voluntary and compulsory service activities has been carried out together with a tracking of changes in the subsidy systems. The establishment of the system of tax equalization and its successive reformations are presented. Municipal determinants are treated in connection with a presentation of the sample of municipalities. Among the factors considered may be mentioned population, demographic composition, employment rate, degree of urbanization, trade and industry and tax power. Both changes in growth rates and the development of differences between municipalities, spontaneous and resulting from the local government reform, are charted for different sub-periods.

Gross operation costs, investments, capital costs and accumulated capital per capita are considered as measures of annual service production and are studied in relation to growth and municipal differences from the 1960's forward. Analysis is done step by step for five year periods and observations from ca 40 initial municipalities, subsequently reduced to 10, are connected to what has previously been stated concerning the development of general and municipal determinants. The effects of state equalization policies, municipal amalgamations, demographic and economic change, etc. are traced periodically. The development of service during the latter part of the 1970's is analyzed not only through economic data but through more descriptive measures as well. This analysis of the long-term development

of differences between municipalities aims at determining which factors have been active in the direction of equalization, but says nothing conclusive about the factors which have acted in the opposite direction.

In order to explain the cause of differences in municipal services at certain points in time, within the frame of action laid down by state policies and economic development, the system of municipalities is analyzed in three cross-sectional surveys 1965, 1975 and 1979/80. The first survey includes ca 120 municipalities. In pace with subsequent municipal amalgamations, this number is successively reduced to 30. Since a specific cohort of municipalities are examined at different points in time, plausible conclusions may be drawn notwithstanding the limited number of municipalities. Among factors considered may be mentioned the political majority situation in the municipalities, size of municipality, demographic composition, degree of urbanization, structure of trade and industry, and tax power. By statistically examining the explanatory powers of these factors with regard to differences in municipal services in the system at three points in time, development may be elucidated in greater detail. The importance of local self-government for the differences between municipalities may be determined by successively assessing how much of the variance can be explained by such factors which for instance are influenced by state equalization policies and by demographic and economic conditions. The importance of local self-government may furthermore be analyzed with reference to what party politics entails beside the rest of the political-administrative apparatus.

The most important results concerning long-term development are that differences in the level of service between municipalities were reduced by half during the period. Through a closer look at the composition of services, i.e. distribution among various activities, an even more far-reaching equalization may be discerned. About half of the reduction in differences can be directly related to the amalgamations, i.e. they are the result of the levelling-off which automatically arises when small municipalities are joined into larger and more uniform units. The remaining reduction in municipal differences with regard to level and composition of services appears to have a clear connection with state equalization policies. Hardly any portion of the reduction can be related to spontaneously increased demographic or other structural similarities between municipalities during the period. The impact of state equalization policies cannot however be unambiguously connected with the efficacy of subsidy systems and legisla-

tion. For it seems that both politicians and civil servants for several reasons have increasingly come to share the norms and values of the state, which may have been accentuated by the struggle for marginal voters especially after reform.

The measurable influence of local self-government on the level of municipal services has successively diminished. An ever increasing portion of the differences between municipalities may now be explained by rational factors such as population, age structure and tax power, an ever diminishing portion by the «irrational» factors of local politics. Only one factor has increased in importance, namely the political majority situation, but this has taken place at the cost of reduced importance of other features of local politics. The reverse is true however in the case of the composition of services, where local debate, action groups and special interest organizations seem to compete successfully with party politics.

The above study is complemented in that specific parts of the municipal system are observed over time. Particular attention is drawn to which municipalities became «winners» and «losers» during the period. The pattern of amalgamation is thus examined. The local-government reform was executed by merging peripheral municipalities with central place municipalities. On the average, one municipality was composed of four old municipalities. The principle for how merging was to be arranged were taken from central place theory, with however many discrepancies between theory and practice. The question of which central place municipalities and which peripheral municipalities have been most and least favoured respectively by particular patterns of amalgamation is examined, with the growth of service as yardstick.

Furthermore, the application of central place theory is examined in view of its long-term impact on the development of the municipal system. What is referred to is the extent to which the growth rate of the merging municipalities and their relative rank was determined already in the 1960's when the local-government reform was being drawn up. Two possible lines of development are examined. One is that state policies only contributed to a reduction in differences in service between municipalities, within the frame of development laid down by the application of central place theory, i.e. that the relative rank of municipalities did not change, but was substantially determined by the potential growth rates of the municipalities. The other line of development examined entails that the state equalization policies contributed indeed to reduced differences, but contri-

buted at the same time to a considerable restructuring of the relative ranks within the municipal system. Central place theory does not therewith have the same effect of determining development in this latter case as it does in the former case.

The results indicate that the application of central place theory in the amalgamation of municipalities has clearly had a determining influence upon the development of the municipal system. The relative ranks of municipalities after 15 years of expansion have changed surprisingly little, even though differences decreased.

The development of services during the period is however not only a question of differences between municipalities, but just as much a question of differences within the amalgamated municipalities. The debate during the 1960's centered to a great extent on what would happen with the distribution of services and development of accessibility within the municipalities. The general and inter-municipal development of services is therefore complemented by a special examination of intra-municipal geographic development. Successive changes in population, distribution of services and systems of transport are surveyed in several typical municipalities during the period. Furthermore, the opportunities for households to reach services and otherwise transport themselves within the municipalities are analyzed for different points in time. This is done with a time-geographic computer model by which the possible behavior of households can be simulated taking into consideration the changes which have taken place in the distribution of population, the distribution of supply of services and the expansion of the transport system. With this method, center-periphery development can be elucidated in detail.

The apprehensions that the amalgamation of municipalities would create injustices between center and periphery have not materialized. Instead, increased accessibility to services may be observed for places in the periphery of municipalities, primarily due to substantial reconstruction and expansion of the transportation system, but also due to the goal of municipalities to decentralize municipal services.

The study finishes with an analysis of service utilization and attitudes among households in several municipalities. The purpose is to determine how utilization of services and attitudes towards services vary with socio-economic factors, place of residence and the general expansion of services in the municipalities. One detailed investigation is based on interviews with 1 500 households in five typical municipalities, while another broader survey is based on the same number of interviews distributed among 45 other municipalities.

The utilization of services by households is determined to a high degree by socio-economic factors, but also to a surprisingly great extent by the accessibility of services from residential areas. A considerable appreciation of both quality of and accessibility to services may nevertheless be discerned, with small variations. The general expansion of services, i.e. not only the geographically distributed services, is also appreciated to a great extent, though not as much and with significant variations. It appears that it is primarily the socio-economic characteristics of households which determine attitudes, but also the actual expansion of services. The latter however revealed itself to be rather complicated. Only in the lower and least expanded part of the municipal system did appreciation increase with increased expansion of services while a negative relationship was found in the upper and more expanded part. The results are interpreted as due to increasing difficulties in surveying the service situation with increasing size of municipalities, in combination with increasing demands.

LITTERATURFÖRTECKNING

- Anckar, D. - Ståhlberg, K. (1980): Assessing the impact of politics: A typology and Beyond. *Scandinavian political studies* 1980:3.
- Andersson, J. (1960): *Sveriges historia*. Stockholm.
- Andersson, L. (1979): *Statens styrning av de kommunala budgetarnas struktur*. Ekonomiska studier utgivna av nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet, Nr 6.
- Andersson, R. - Lundmark, M. - Malmberg, A. (1983): *Mot en ny regional industristruktur? Industrisysselsättningens utveckling i Sveriges kommuner 1974-1980*. Forskningsrapporter från kulturgeografiska institutionen Uppsala universitet. Uppsala.
- Andersson, Å. - Lane, J-E. - Westlund, A. (1982): *Kommunal budgetering: kostnads-, service- och anläggningsvariationer i rum och tid*. Projektpromemoria 1982-02-05.
- Birgersson, B-O. (1975): *Kommunen som serviceproducent. Kommunal service och serviceattityder i 36 svenska kommuner*. Stockholm.
- Brändström, D. - Grimlund, B.E. - Rickne, L. (1979): *Län, landsting, kommun: regional och lokal förvaltning i Sverige*. Stockholm.
- Enhetlig kommuntyp*. SOU 1967:58.
- Fridh, G. - Dahlberg, H. (1962): *Kommunernas finanser. Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. Stockholm.
- Fundahn, B. - Holmgren, H. (1980): *Kommunal ekonomi och planering*. Lund.
- Generellt statsbidrag till kommuner - modellskisser*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds Fi 1983:26.
- Gidlund, J. (1983): *Politiska partier. De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Strömberg, L - Westerståhl, J. (red). Stockholm.

- Grahm, L. (1984): Sociala aspekter på utveckling. En välfärdsmodell för regional planering. *Sociala aspekter på regional planering. 8 forskare om regionalpolitik. SOU 1984:01.*
- Gustafsson, A. (1977): *Kommunal självstyrelse*. Lund.
- Gustafsson, B. (1982): *Socialhjälpens bestämmandefaktorer*. National-ekonomiska institutionen Göteborgs universitet. Stencil.
- Gustafsson, G. (1980): *Local government reform in Sweden*. Umeå studies in politics and administration. Umeå 1980.
- Heckscher, E.F. (1941): *Svenskt arbete och liv. Från medeltiden till nutiden*. Stockholm.
- Heclo, H. (1974): *Modern social politics in Britain and Sweden*. London, New Haven.
- Hägerstrand, T. (1970): *Tidsanvändning och omgivningsstruktur*. SOU 1970:14. Bilagedel 1 till balanserad regional utveckling.
- Hägerstrand, T. (1972): *Om en konsistent individorienterad samhällsbeskrivning för framtidsstudiebruk*. Ds Ju 1972:25.
- Hägerstrand, T. (1974): Tidsgeografisk beskrivning. Syfte och postulat. *Svensk Geografisk Årsbok 50*, ss 86-94.
- Jakobsson, A. (1964): Revision der Gemeindeein-teilung in Schweden. *Raumforschung und Raumordnung nr 3-4/1964*.
- Johannesson, G. (1978): *Från köpstad till storkommun*. Lund.
- Johansson, L. (1976): *Landstingskommunerna. Organisation, beslutsprocess och serviceutbud*. Meddelande från Statsvetenskapliga institutionen i Lund, 1976:2.
- Johansson, L. (1982): *Kommunal servicevariation*. Rapport 11 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1982:2.
- Johansson, L. - Schmidt, S. (1982): *Gör kommunerna i Norrbotten annorlunda?* Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Meddelande 1982:1. Stencil.
- Kaijser, F. (1962): 1862 års kommunalförordningar. *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. Stockholm.
- Kommunerna. Utbyggnad. Utjämning. Finansiering*. SOU 1977:78.

- Kommunernas ekonomi 1975-1985. Betänkande av 1976 års kommunalekonomiska utveckling.* SOU 1977:20.
- Korpi, W. (1980): *Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. A preliminary comparative framework.* Swedish institute in social research. Reprint series no 65.
- Lane, J-E. - Magnusson, T. (1982): Kommunsammanläggning och kommunala kostnader. *Tvärsnitt. Humanistiskt och samhällsvetenskaplig forskning.* Nr 4 1982.
- Lane, J-E. - Magnusson, T. (1983): Kommunalkostnadsindex - en utvärdering. *Statsvetenskaplig tidskrift.* Nr 3.
- Lenntorp, B. (1974): Transporter i dygnsprogrammet. *SOU* 1974:2.
- Lenntorp, B. (1976): *Paths in space-time environments. A time-geographic study of movement possibilities of individuals.* Meddelande från Lunds universitets geografiska institution. Avhandlingar LXXVII.
- Liljequist, G. (1977): *Distribution av kommunal service.* Liber Lund.
- Lundin, G. - Persson, T. (1978): *Del II. Individer och hushåll.* (Särtryck ur Öresundsförbindelser. SOU 1978:20).
- Långtidsutredningen LU80. Huvudrapport.* SOU 1980:52.
- Magnusson, H. (1982): *Den kommunala budgetprocessen.* Rapport 14 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1982:5.
- Marshall, T.H. (1950): *Citizenship and social class.* Cambridge.
- Murray, R. (1980): *Kommunal service.* SOU 1980:6. Bilaga 6.
- Månsson, L. (1968): *Rikspolitiska attityder - kommunalpolitik.* Göteborg. Stencil.
- Månsson, S. (1974): Drag i hushållens levnadsvillkor. *SOU* 1974:2.
- Mårtensson, S. (1979): *On the formation of biographies in space-time environments.* Meddelanden från Lunds universitets geografiska institution. Avhandlingar LXXXIV.
- Ohlsson, L. (1981): *Regionalpolitiken i en svagväxande ekonomi med strukturomvandlingsproblem.* Ds I 1981:16.

- Olander, L-O. - Persson, T. (1976): *Hushåll och omgivning. En metod för inomregionala studier av transporter och åtkomlighet.* Byggforskningen, Rapport R51:1976.
- Olander, L-O. (1980): *Förnyelse och variation i ortssystemet. Servicens, transportsystemets och åtkomlighetens förändring i några svenska kommuner mot bakgrund av indelningsreformen.* Rapport 3 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1980:6.
- Olander, L-O. - Widberg, J. (1981): *Hushållen och servicelandskapet. Geografiska studier av utnyttjande och attityder.* Rapport 4 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1981:10.
- Olsson, G. (1974): Servitude and inequality in spatial planning: ideology and methodology in conflict. *Antipode, Volyme 6 No 1.*
- Palme, S-U. (1962a): *Kommunerna i den fulla demokratins samhälle. Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962.* Stockholm.
- Palme, S-U. (1962b): *Kommunerna i efterkrigstidens samhälle. Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962.* Stockholm.
- Principer för en ny kommunindelning.* SOU 1961:9.
- Reformerad skatteutjämning.* SOU 1972:44.
- Rimlinger, G. (1971): *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia.* New York.
- Sannerstedt, A. (1979): *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut - debatten om innehåll, tillämpning och effekter.* Studentlitteratur Lund.
- Sannerstedt, A. (1981): *Attityder till kommunal service.* Rapport 9 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1981: 22.
- Sharkansky, I. (ed), (1970): *Policy analysis in political science.*
- Skovsgaard, C-J. m fl. (1978): *Studier i dansk kommunalpolitik.*
- Statsbidragen till kommuner och landstingskommuner.* Ds Kn 1979:9.
- Statsbidrag till kommuner.* Betänkande av kommunalekonomiska utredningen. SOU 1975:39.

- Stephens, J. (1979): *The transition from capitalism to socialism*. London.
- Strömberg, L. - Norell, P-O. (1982): *Kommunalförvaltningen*. Rapport 15 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1982:8.
- Strömberg, L. - Westerståhl, J. (red), (1980): *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm.
- Svensson, B. (1962a): *Kommunerna i den tidiga industrialismens samhälle. Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. Stockholm.
- Svensson, B. (1962b): *Kommunerna i det industriella genombrottets samhälle. Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. Stockholm.
- Tallroth, B. (1972): *Realkapitaltillgångar, produktivitets och kostnadsförhållanden inom den kommunala sektorn*. Nat.ekon. inst. Uppsala universitet. (Stencil).
- Tarschys, D. (1978): *Den offentliga revolutionen*. Falköping.
- Törnqvist, G. (1981): *On arenas and systems. Space and time in geography. Essays dedicated to Torsten Hägerstrand*. Lund studies in geography. Ser. B. Human geography No 48. Lund.
- Utvärdering av kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram*. Delbetänkande I av kommunaldemokratiska kommittén. Kommundepartementet Ds Kn 1978:5. Stockholm.
- Wallde'n, M. (1975a): *Individens aktivitetsmönster. En studie av ett urval stadsbor i små och mellanstora städer. Del 2. Frekvensen aktiviteter utanför bostaden*. Byggforskningen, Rapport R9:1975.
- Wallde'n, M. (1975b): *Individens aktivitetsmönster. Del 3. Tidsanvändning*. Byggforskningen, Rapport R10:1975.
- Wallin, G. (1983): *Politikerkråren. De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Strömberg, L. - Westerståhl, J. (red). Stockholm.

Westerståhl, J. - Johansson, F. (1981): *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. Rapport 5 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1981:12.

Widberg, J. (1979): *Från socken till kommunblock. En studie av kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige*. Rapport 2 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1979:14.

Ökad kommunal självstyrelse. SOU 1980:10.

Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. SOU 1977:78.

Övriga tryckta källor

Allmänna val, kommunala valen. SCB. 1962:II, 1973 del 2 och 1976 del 2.

Budgetavdrag 1965, 1970, 1975, 1979 och 1980.

Folk- och bostadsräkningarna. SCB. 1965, 1970, 1975 och 1980.

Kommunala trafikförsörjningsplaner 1975 och 1979.

Kommunal personal. Statistik för Sveriges kommuner. Kommunförbundet. 1975 och 1980.

Kommunernas finanser. SCB. 1965, 1970, 1975, 1979, 1980 och 1981.

Länsplaneringsrapporter och program.

Länsstyrelsernas koncessionsregister för kollektiv trafik 1965 och 1970.

Statistisk årsbok. SCB. 1965, 1970, 1975 och 1979.

Telefonkatalogens yrkesregister 1965, 1970, 1975 och 1979.

Trafikbolagens tidtabeller 1965 och 1970.

Vägnätets regionala vägdatabank 1980.

Årsbok för skolan. SCB. 1965, 1970, 1975 och 1979.

Årsbok för Sveriges kommuner. SCB. 1965, 1970, 1975, 1979, 1980 och 1981.

MEDDELANDEN FRÅN LUNDS UNIVERSITETS
GEOGRAFISKA INSTITUTION

Serie Avhandlingar

- I. *Herman Richter*: Skånes karta från mitten av 1500-talet till omkring 1700. Bidrag till en historisk-kartografisk undersökning. (1929).
- II. *Josef Westin*: Kulturgeografiska studier inom Nätra-, Näske- och Utbyåarnas flodområden samt angränsande kusttrakter. (1930).
- III. *Herman Richter* och *Wilhelm Norlind*: Orbis Arctoi Nova et Accurata Delineatio Auctore Andrea Bureo Sueco 1626. (1936).
- IV. *Sven Björnsson*: Sommen-Åsundenområdet. En geomorfologisk studie. (1937).
- V. *Arne Sandell*: Tektonik och morfologi inom dalformationen med omgivande urbergsterräng. (1941).
- VI. *Sven Dahl*: Torna och Bara. Studier i Skånes bebyggelse- och näringsgeografi före 1860. (1942).
- VII. *Karl Erik Bergsten*: Isälvsfält kring norra Vättern. Fysisk-geografiska studier. (1943).
- VIII. *Carl Erik Nordenskjöld*: Morfologiska studier inom övergångsområdet mellan Kalmarslätten och Tjust. (1944).
- IX. *Sven Björnsson*: Blekinge. En studie av det blekingska kulturlandskapet. (1946).
- X. *Karl Erik Bergsten*: Östergötlands bergslag. En geografisk studie. (1946).
- XI. *Tor Holmquist*: Den halländska vinterfiskehamnsfrågan. (1947).
- XII. *Olof Ångeby*: Landformerna i nordvästra Jämtland och angränsande delar av Nord-Tröndelag. (1947).
- XIII. *Axel Wennberg*: Lantbebyggelsen i nordöstra Östergötland 1600-1875. (1947).
- XIV. *Lars Bjerning*: Skånes jord- och stenindustri. Dess utveckling, lokalisering och betydelse ur näringsgeografisk synvinkel. (1947).
- XV. *Allan Weinhausen*: Norbergs bergslag samt Gunnilbo och Ramnäs till omkring 1820. Studier i områdets närings- och bebyggelsegeografi. (1947).
- XVI. *Helge Stålberg*: Smålands skogs- och träförädlingsindustrier. En näringsgeografisk studie. (1947).
- XVII. *Folke Lagnert*: Veteodlingen i södra och mellersta Sverige. (1949).
- XVIII. *Yngve Nilsson*: Bygd och näringsliv i norra Värmland. En kulturgeografisk studie. (1950).
- XIX. *Olof Ångeby*: Evorsionen i recenta vattenfall. (1951).
- XX. *Karl Erik Bergsten*: Sydsvenska födelseortsfält. (1951).
- XXI. *Folke Lagnert*: Valmanskären på Skånes landsbygd 1911-1948. (1952).

- XXII. *Olof Nordström*: Relationer mellan bruk och omland i östra Småland 1750-1900. (1952).
- XXIII. *Arvid Bergdahl*: Israndsbildningar i östra Syd- och Mellansverige med särskild hänsyn till åsarna. (1953).
- XXIV. *Sven E Behrens*: Morfometrisk, morfogenetiska och tektoniska studier av de nordvästskånska urbergsåsarna, särskilt Kullaberg. (1953).
- XXV. *Torsten Hägerstrand*: Innovationsförloppet ur korologisk synpunkt. (1953).
- XXVI. *Gunhild Weimarck*: Studier över landskapets förändring inom Lönsboda, Örkeneds socken, nordöstra Skåne. (1953).
- XXVII. *Ingemar Larsson*: Structure and Landscape in Western Blekinge, Southeast Sweden. (1954).
- XXVIII. *Sven Godlund*: Busstrafikens framväxt och funktion i de urbana influensfälten. (1954).
- XXIX. *Folke Lågnert*: Syd- och mellansvenska växtföljder. Del I. De äldre brukningssystemens upplösning under 1800-talet. (1955).
- XXX. *Olof Ångeby*: Toppkonstens, erosionsytor och passdalar i Jämtland och Trøndelag. (1955).
- XXXI. *Gunnar Johnsson*: Glacialmorfologiska studier i södra Sverige. (1956).
- XXXII. *Folke Lågnert*: Syd- och mellansvenska växtföljder. Del II. 1900-talet. (1956).
- XXXIII. *Olof Nordström*: Befolkningsutveckling och arbetskraftsproblem i östra Småland 1800-1955. (1957).
- XXXIV. *Sven Godlund*: Befolkning - regionsjukhus - resmöjligheter - regioner. (1958).
- XXXV. *Elis Pålsson*: Gymnasiers rekrytering och lokalisering. (1958).
- XXXVI. *Harald Svensson*: Glaciation och morfologi. En glacialgeografisk studie i ett tvärsnitt genom Skanderna mellan södra Helgelandskusten och Kultsjödalen. (1959).
- XXXVII. *Erik Ljungner*: Nahuel Huapi. Ein geographischer Querschnitt durch die Anden in Patagonien. (1959).
- XXXVIII. *Nils Lewan*: Om pendling mellan bostad och arbetsplats. En undersökning med material från sydvästra Skåne. (1960).
- XXXIX. *Åke Mattsson*: Morphologische Studien in Südschweden und auf Bornholm über die nichtglaziale Formenwelt der Felsenskulptur. (1962).
- XL. *Stig Nordbeck*: Framställning av kartor med hjälp av siffermaskiner. (1964).
- XLI. *Olof Nordström*: Svensk glasindustri 1550-1960. (1962).
- XLII. *Jan Davidsson*: Littoral Processes and Morphology on Scandian Flatcoasts. (1963).
- XLIII. *Martin Markgren*: Detaljmorfologiska studier i fast berg och blockmaterial. Geomorfologisk studie inom Fennoscandia med Skåne. (1962-1963).
- XLIV. *Martin Markgren*: Geomorphological Studies in Fennoscandia. II. Chute Slopes in Northern Fennoscandia. A. Regional Studies. (1964).

- XLV. *Martin Markgren*: Geomorphological Studies in Fennoscandia. II. Chute Slopes in Northern Fennoscandia. B. Systematic Studies. (1964).
- XLVI. *Lennart Améen*: Stadsbebyggelse och domänstruktur. (1964).
- XLVII. *Arvid Bergdahl*: Det glaciala landskapet. (1961).
- XLVIII. *Olof Nordström - Solveig Mårtensson*: Turism på Öland (1966).
- XLIX. *Jan O Mattsson*: The Temperature Climate of Potato Crops. (1966).
 - L. *Nils Lewan*: Landsbebyggelse i förvandling. (1967).
 - LI. *Gösta Nordholm*: Skånes äldre ekonomiska geografi. (1967).
 - LII. *Sven Godlund - Torsten Hägerstrand - Bengt Svanström*: Samhällsutvecklingen och samhällsplaneringen. (1967).
 - LIII. *Tor Fr Rasmussen*: Storbyutvikling og arbeidsreiser. (1966).
 - LIV. *Erik Fagerlund - Harald Svensson - Sven Lindqvist m fl*: Infrarödtermografi. Principer och naturgeografiska tillämpningar. (1967).
 - LV. *Lars Eldblom*: Structure fonciere, organisation et structure sociale. (1968).
 - LVI. *Knut Norborg*: Jordbruksbefolkningen i Sverige. (1968).
 - LVII. *Gunhild Weimarck*: Ulfshult (1968). Out of print.
 - LVIII. *Rune Järvenstedt - Sven Lindqvist - Jan O Mattsson m fl*: Televisionssystem i naturgeografisk forskning. (1968).
 - LIX. *Arne Jakobsson*: Omflyttningen i Sverige 1950-1960. (1969).
 - LX. *Åke Hillefors*: Västsveriges glaciala historia och morfologi. (1969). Out of print.
 - LXI. *Sven Lindqvist*: Bebyggelseklimatiska studier. (1970).
 - LXII. *Torsten Hägerstrand, Gunnar Törnqvist m fl*: Urbaniseringen i Sverige. (SOU 1970:14).
 - LXIII. *Bengt Sahlberg*: Interregionala kontaktmönster. Personkontakter inom svenskt näringsliv - en flygpassagerarstudie. (1970).
 - LXIV. *Björn Hedberg*: Kontaktsystem inom svenskt näringsliv. En studie av organisationers externa personkontakter. (1970).
 - LXV. *Mats G Engström*: Regional arbetsfördelning. Nya drag i förvärsarbetets geografiska organisation i Sverige. (1970).
 - LXVI. *Torsten Persson*: Geomorphological Studies in the South-Swedish Highlands. (1972).
 - LXVII. *Dewitt Davis Jr*: A factorial ecology of Malmö 1965. The social geography of a city. (1972). Out of print.
 - LXVIII. *Zoltan Petery*: Studier i svensk regionplanering. Regionplanering enligt byggnadslagen i mindre regioner. (1972). Out of print.
 - LXIX. *Tommy Book*: Stadsplan och järnväg i Norden. (1974).
 - LXX. *Hans Abrahamson*: Studier i jordbrukets omstrukturering. (1974).
 - LXXI. *Christer Persson*: Kontaktarbete och framtida lokaliseringsförändringar. (1974).
 - LXXII. *Ulf Helldén*: Karst. En studie av Artfjällets karstområde samt jämförande korrosionsanalyser från Västspetsbergen och Tjeckoslovakien. (1974).
 - LXXIII. *János Szegő*: Befolkningstäthet, markanvändning, planering (vol 1 o 2) (1974).

- LXXIV. *Raul Nino Guerrero*: Rural to Urban Drift of the Unemployed in Colombia. (1975).
- LXXV. *Ulf Erlandsson*: Företagsutveckling och utrymmesbehov. (1975).
- LXXVI. *Sture Öberg*: Methods of Describing Physical Access to Supply Points. (1976).
- LXXVII. *Bo Lenntorp*: Paths in Space-time Environments. A time-geographic Study of Movement Possibilities of Individuals. (1976).
- LXXVIII. *Richard Åhman*: Palsar i Nordnorge. En studie av palsars morfologi, utbredning och klimatiska förutsättningar i Finnmarks och Troms fylke. (1977).
- LXXIX. *Björn Gyllström*: The Organization of Production as a Space-Modeling Mechanism in Underdeveloped Countries. (1977).
- LXXX. *Anders Järnegren - Fosco Ventura*: Tre samhällens förändringshistoria. Exploateringen av den fysiska miljön i historisk belysning. (1977).
- LXXXI. *Tommy Book*: Stadsplan och järnväg i Storbritannien och Tyskland. (1978).
- LXXXII. *Jan O Mattsson - Leif Börjesson*: Lokalklimatiska temperaturstudier inom ett skånskt fruktodlingsdistrikt med särskilt beaktande av frost-läntheten. (1978).
- LXXXIII. *Bjorn Terje Asheim*: Regionale ulikheter i levkår. (1979).
- LXXXIV. *Solveig Mårtensson*: On the Formation of Biographies in Space-Time Environments. (1979).
- LXXXV. *Erik Wallin*: Vardagslivets generativa grammatik - Vid gränsen mellan natur och kultur. (1980).
- LXXXVI. *Reinhold Castensson*: Välja för framtid - om markanvändningsval och förtroendemannainflytande i kommunal planering. (1980).
- LXXXVII. *Kerstin Montal*: Industri och vatten. Den vattenförorenande industrins lokaliseringsproblem i Malmöhus län. (1980).
- LXXXVIII. *Tommy Carlstein*: Time Resources, Society and Ecology. (1980).
- LXXXIX. *Jonas Akerman*: Studies on periglacial geomorphology in West Spitsbergen. (1980).
- XC. *Leif Engh*: Karstområdet vid Lummelunds bruk, Gotland, med speciell hänsyn till Lummelundagrottan. (1980).
- XCI. *Karna Lidmar-Bergström*: Pre-quatarnary geomorphological Evolution in Southern Fennoscandia. (1982).

